

EL ADVENIMIENTO DE UN GOBIERNO DE IZQUIERDA EN URUGUAY Y LAS RELACIONES EXTERNAS: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA CAMBIO/CONTINUIDAD

Lincoln Bizzozero

I. CAMBIO DE GOBIERNO Y POLÍTICA EXTERIOR

Las elecciones realizadas en octubre del 2004 en Uruguay aparejaron varios hechos significativos que de por sí señalizan el camino de algunos cambios que se están transitando en la región y también en el país. La envergadura y profundidad de los mismos, su consistencia y continuidad y el alcance tanto en términos político-institucionales como en las interacciones sociales (locales, nacionales y regionales) serán punto de reflexión obligado para los analistas de distintas disciplinas y alimentarán los debates y análisis en los próximos años.

En el caso de Uruguay, socio pequeño de la región, los cambios electorales fueron significativos si nos atenemos a la historia republicana del país, desde el momento que por primera vez asume un gobierno de izquierda, con las candidaturas de Tabaré Vázquez y Rodolfo Nin Novoa, actuales Presidente y Vicepresidente de la República. Además de ello, confirmando una tendencia de las últimas elecciones, la coalición de partidos y movimientos de izquierda que se expresó con el lema Frente Amplio – Encuentro Progresista – Nueva Mayoría, consiguió la mayoría absoluta de escaños en el Parlamento. Los resultados electorales de la primera vuelta dictaminaron que más de un 50 % del electorado votó por el Frente Amplio - Encuentro Progresista – Nueva Mayoría. Ello deparará otro elemento novedoso en la historia republicana del país, ya que serán los Partidos Tradicionales, el Partido Nacional y el Partido Colorado, los que desde la oposición, deban pronunciarse en el Parlamento, sobre determinadas cuestiones en que se exigen mayorías especiales de acuerdo a las disposiciones constitucionales.

Este nuevo mapa electoral de Uruguay converge con los cambios políticos que se han registrado en los distintos países de la región, llevando como ya ha sucedido históricamente en otros períodos, a una convergencia

sistémica de las sociedades en sus respuestas y propuestas de ordenamiento político y de desarrollo. Los elementos vectores comunes que se manifestaron en las sociedades de la región se expresaron en los cuestionamientos al modelo neo-liberal de desarrollo, a la plataforma global desde la cual se han llevado a cabo determinadas reformas en distintos sectores de la sociedad con el apoyo de los organismos internacionales de crédito, a la propuesta de un Área de Libre Comercio de las Américas digitada con la agenda de temas y contenidos definidos por Estados Unidos y a la prioridad económico-comercial de los procesos regionales (Bizzozero 2003). Esos cuestionamientos se expresaron como consecuencia de los resultados de la aplicación de las políticas reformistas de los años noventa que provocaron mayor desempleo y un incremento de los niveles de pobreza sin parangón en la región, que se refleja sobre todo en algunos sectores de la población entre los que se cuentan los niños y adolescentes (Kliksberg 2003).

Cambio de gobierno, agenda temática e “interés nacional”

Desde el punto de vista conceptual se considera que los cambios de gobierno tienen repercusiones sobre la formulación, toma de decisión e implementación de las políticas, sobre todo cuando los mismos marcan diferencias ideológicas en el eje derecha-izquierda y por ende plantean una redefinición de las prioridades y de sus ejes de ordenamiento. La especificidad de la política exterior, que se inserta en el ámbito de las relaciones internacionales, llevó a diferenciar la misma del resto de las políticas “internas”. En ese sentido, la política exterior estuvo condicionada por los principios de funcionamiento y reglas del sistema internacional y por ende la medida de su evaluación –sea positiva o negativa, estuvo en función de los límites y posibilidades que desde la historia de cada una de las naciones le asignó la escuela realista. De acuerdo a esta interpretación, el denominado “interés nacional” se encontraba plasmado históricamente con el surgimiento del Estado-Nación en los condicionantes históricos y geográficos asignados por el sistema internacional (Wilhelmy 1988).

Desde una perspectiva analítica diferente que parte de la consideración de que la política exterior es otro producto de las decisiones del sistema, se considera que un cambio de gobierno afectará de alguna forma la misma y que por ende resulta factible de ser evaluada de acuerdo a las propuestas y prioridades que defina el nuevo equipo de gobierno (Nohlen y Fernández 1991). Desde esta perspectiva, el interés nacional deja de considerarse en términos absolutos y pasa a ser visualizado en términos relacionales a partir de los temas prioritarios que se asignan por parte de los actores políticos y sociales en la agenda nacional (Wendt 1999; Smouts,

Battistella y Vennesson 2004). Las prioridades de la agenda son finalmente dirimidas en diferentes instancias políticas, entre las que se cuentan fundamentalmente las elecciones, por los ciudadanos a partir de las interpretaciones y propuestas que realizan los partidos políticos¹.

Ejes analíticos para evaluar los cambios en la política exterior

La inclusión de la integración en tanto una de las áreas de la estrategia que debe llevar adelante el país de acuerdo al programa del gobierno del Encuentro Progresista – Frente Amplio – Nueva Mayoría y al MERCOSUR como una de las prioridades de dicho programa, plantea el interrogante sobre los alcances (en una perspectiva horizontal) y profundidad que pueda tener esa definición². Por otra parte, el gobierno entrante, ha enfatizado la necesidad de replantear el proceso de integración en sus prioridades, asignando una mayor importancia a los temas políticos y sociales. Este replanteo de prioridades ha estado acompañado en los inicios del nuevo gobierno por una disminución en la importancia *pública y social* de temas sensibles de las relaciones económicas internacionales como lo son la relación con los organismos internacionales de crédito y las negociaciones de la deuda externa. Ambos temas han estado caracterizados en estos primeros tiempos por el continuismo, como ha sido enfatizado por el Presidente de la República en los discursos del primero de marzo, por lo que el interrogante sobre el cambio en la política exterior queda delimitado desde los inicios a algunas áreas temáticas.

La delimitación temática y geográfica de la agenda internacional del país condice con su caracterización en tanto socio pequeño de la periferia en el sistema internacional. La agenda del país resulta acorde con las dimensiones del mismo y su carácter de periférico debe ser medido y evaluado en función estratégica. En ese sentido, el actual gobierno se diferencia del anterior al centrar el país en la región y acotar las variaciones posibles en la agenda a un conjunto de temas referidos a la condición regional de Uruguay.

Al respecto y para avanzar algunos ejes de los cuales partir, para analizar si efectivamente se plantean modificaciones en las relaciones externas del país, resulta adecuado diferenciar en materia de política exterior, los condicionantes asociados a la posición-país y que muchas veces se encuentran reflejados en los principios constitucionales y de funcionamiento; los procesos en los que se inserta o a los que debe responder el país tanto en el ámbito mundial, internacional, continental y regional; la definición de prioridades regionales y temáticas que se realiza fundamentalmente desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y finalmente la enunciación de los asuntos fundamentales de la agenda

nacional, que se asocia al ordenamiento institucional desde el cual se proveen los lineamientos políticos para la toma de decisiones y la modalidad en que se interactúa con la sociedad.

El primer eje del cual necesariamente debe partirse en todo análisis conceptual y operativo, los condicionantes de la posición-país, refleja los cambios luego de una modificación de variables externas o en la configuración del Estado (ordenamiento institucional, valores o en los recursos de poder *stricto sensu*) y se terminan manifestando luego de un largo período de tiempo, por lo que no deberíamos esperar variaciones significativas en este nivel. La expresión de los condicionantes de Uruguay como socio pequeño, ya sea apelando a los principios constitucionales y su manifestación en la política exterior o bien invocando la evolución histórico-sistémica del país o finalmente retomando la aplicación de algunos principios políticos operativos han sido expuestos en diversos trabajos desde diferentes aproximaciones disciplinarias y políticas (Haedo 1974; Herrera 1988; Methol Ferré 1971; Operti 2004).

El punto significativo a tener en cuenta se remite a los dilemas que plantea la pequeñez³ desde el momento que efectivamente se han producido variaciones en el entorno internacional, afectando por ende el núcleo de la formulación de políticas y consiguientemente la definición de prioridades⁴. Es en este eje, asociado a la formulación de políticas y la definición de prioridades, que básicamente se plantean en momentos de transformaciones del mapa político-electoral, los cambios y ajustes necesarios para responder al entorno internacional. Ello resulta lógico en la medida que los cambios de conducción asociados a mayorías representativas legitiman reorientaciones y nuevas definiciones en la formulación de las relaciones externas, que no son factibles de implementar en el transcurso del mandato.

En el segundo eje tampoco podremos esperar modificaciones sustantivas, ya que los procesos en los que el país participa tienen determinadas constancias y limitaciones sistémicas. Sin embargo, el orden de prioridades que se defina con la formulación de políticas acotará los márgenes de acción y los lineamientos que se propongan, por lo que se pueden prever variaciones en los distintos procesos, escenarios y foros en los cuales participa el país. Una expresión de estas variaciones puede llegar a ser la anunciada participación del Uruguay en el Grupo de los 20 de la Organización Mundial del Comercio o las derivaciones que produzcan en algunos foros el restablecimiento de las relaciones con Cuba y las bases sobre las cuales se establecen las mismas (Gargano 2005).

Más significativo en lo que respecta al alcance de los cambios surge de las modalidades en que se definen las prioridades de la agenda nacional y se procesa la toma de decisiones correspondiente. En esos dos ejes resulta

de trascendental importancia el papel del Ministerio de Relaciones Exteriores, aun cuando debe diferenciarse la formulación de la política exterior, donde el ordenamiento de prioridades se encuentra en función de los procesos en los que se participa y en que los condicionantes derivados de la posición –país se encuentran insertos en las dinámicas burocráticas de quienes aplican los lineamientos políticos, de los cambios que puedan traer aparejados en la toma de decisiones sobre asuntos externos la implementación de mecanismos de participación de la sociedad civil. Las variaciones derivadas de la formulación de la política exterior se centrarán en prioridades diferentes en los temas de la agenda y se traducirán en modificaciones sistémicas con las transformaciones de la región, aun cuando las mismas traigan repercusiones en otros niveles. De todas formas, en este nivel, los dilemas de la pequeñez del país se mantendrán, por lo que el realismo que plantean esos dilemas acotará los márgenes de variación. En cambio, las variaciones más profundas y permanentes pueden provenir de las modificaciones que se produzcan en los mecanismos de participación de la sociedad civil, ya que los mismos corresponden a los niveles de formación y estructuración de la política post-internacional (Rosenau 1990).

El trabajo parte de algunas consideraciones básicas asociadas a las consideraciones esgrimidas en relación a los cuatro ejes conceptuales de reflexión. De acuerdo a lo antedicho, las posibles modificaciones de la política exterior en el caso de Uruguay se remitirán al tercer y cuarto eje conceptual, es decir los asociados a la definición de prioridades en la formulación de políticas y a las modalidades en que se toman decisiones para la concreción de la agenda nacional. Estos dos ejes son interpelados en sus dinámicas por la definición del MERCOSUR como prioridad por parte de este gobierno y es a esa interpelación que consagraremos básicamente los próximos apartados.

El artículo seguirá de la siguiente manera: en el próximo punto se plantearán operativamente los dilemas que bosqueja la pequeñez en la articulación regional-internacional. El anterior gobierno intentó dilucidar esta ecuación de una forma apostando a una relación preferencial con Estados Unidos y otorgando prioridad al acceso a los mercados como instrumento de inserción competitiva al mundo. El gobierno actual enfatiza en cambio la relación prioritaria con la región, apostando al país productivo, por lo que necesariamente se deben esperar variaciones en este ámbito analítico en que se plantean las consecuencias operativas que surgen de la definición de prioridades en la formulación de la política exterior.

En el apartado posterior se plantearán las derivaciones que posiblemente surgirán de la definición de la agenda nacional. La cotidianeidad que plantea la misma está imbricada con las consecuencias que se derivan de la concepción de un MERCOSUR político y por ende en este nivel se esbozarán algunas variaciones en la toma de decisiones a partir de la percepción y los compromisos que genera la dimensión social. Finalmente, se trazarán algunas conclusiones tentativas sobre el eje cambio-continuidad en la política exterior del primer gobierno de izquierda en Uruguay.

II. UNA RESPUESTA REGIONAL A LOS DILEMAS DEL URUGUAY COMO SOCIO PEQUEÑO

La política exterior de Uruguay tuvo algunos costos en su política comercial como consecuencia del ingreso en el proceso regional del MERCOSUR sin que se acordaran los principios de funcionamiento⁵. Esos costos estuvieron asociados a dos cambios que se articularon en el tiempo de funcionamiento del bloque: la inclusión del principio de reciprocidad, que desplazó el sistema de cooperación preferencial de acuerdo a los niveles de desarrollo en la consideración del patrimonio integracionista latinoamericano y en segundo lugar el pasaje a una unión aduanera con negociaciones en distintos frentes externos en forma convergente hacia la segunda mitad de la década de los noventa (OMC, ALCA, Acuerdo Marco Interregional Unión Europea – MERCOSUR). Estos costos que también ha tenido que asumirlos Paraguay desde una perspectiva de *Estado más desfavorecido* por el hecho de no tener costas marítimas, plantean algunos de los dilemas de la pequeñez en los nuevos regionalismos (Serna 2001; Bizzozero y Santander 2004).

En el caso de Uruguay la participación en el ámbito regional se fue procesando sin que se concretaran las bases de funcionamiento del bloque y con diversos problemas derivados en la consolidación del mismo. Las insuficiencias en la liberalización comercial, un Arancel Externo Común incompleto, la falta de una frontera comercial regional con la consiguiente falta de decisión sobre la renta aduanera y la inexistencia de un Código Aduanero regional, llevaron a que Uruguay (así como Paraguay) se vieran confrontados a una situación gravosa en términos de su potencial negociador. Esa situación se expresaba en dilemas que comprometían cada vez más al país con el bloque, que de hecho quedaba ligado a una agenda regional definida por Brasil o bien por las negociaciones argentino-brasileñas sin recibir compensaciones regionales por su estatuto específico y por las atribuciones legadas por la historia y geografía regional.

Entre los varios temas de alta sensibilidad para Uruguay cuyos efectos empezaron a manifestarse en las definiciones políticas, en las instancias negociadoras y en las decisiones de los operadores económicos se cuentan: el de la política comercial común con particular referencia al Arancel Externo; el del acceso al mercado regional; el de los bienes de capital; el del trato a las inversiones extranjeras y finalmente el del comercio de servicios.

Uno de los puntos de alta sensibilidad para Uruguay es el de la política comercial común debido a varios aspectos que atañen al perfil exportador de productos transformados a la región, a la vulnerabilidad de no contar con instituciones de contralor y seguimiento y a las dificultades en la consecución del objetivo común. Todos estos puntos tienen estrecha relación, ya que la falta de concreción de una institucionalidad en el bloque coadyuva con la dificultad en ir consolidando el Arancel Externo Común y por otra parte esta falta de afirmación normativa e institucional apareja problemas específicos en determinados sectores, que sobre todo repercuten en los socios pequeños (Vaillant 1999).

La sensibilidad de estos temas vinculados al desarrollo, el perfil exportador e inserción de Uruguay en la región, la definición de reglas e instituciones comunes, el acceso al mercado y la concreción y consolidación de una política comercial común y la percepción de los costos-región que estaba asumiendo el país, proveyeron las bases para que estos puntos asociados a la participación del Uruguay en el bloque regional se plantearan en las últimas campañas electorales y en los lineamientos a definir en las relaciones externas con un cambio de gobierno.

El gobierno del Presidente Jorge Batlle, que se inició en marzo del 2000, intentó definir una respuesta global frente a esos diferentes temas modificando algunos de los lineamientos seguidos en política exterior (Fernández Luzuriaga 2000). Los ejes relevantes que tuvo la política exterior con la asunción del Presidente Jorge Batlle fueron fundamentalmente los siguientes: otorgar prioridad al ámbito continental; mayor protagonismo en las relaciones continentales buscando impulsar acuerdos bilaterales; enfatizar determinadas áreas temáticas y en particular los vinculados al libre comercio, la política agrícola y el tema subsidios. Estos ejes diseñaron una definición diferente de los círculos concéntricos, donde el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) comenzó a requerir más energías en los inicios del gobierno y tuvo una mayor prioridad en relación a otras regiones como Europa y el Pacífico. Por otra parte, el ALCA intentó amparar el mayor protagonismo para realizar acuerdos bilaterales con otros países (como por ejemplo con México). Ello

también posibilitó utilizar el ALCA como un resguardo frente a posibles fracasos o desviaciones de los objetivos definidos en el MERCOSUR.

La estrategia negociadora de Uruguay consistió en mostrar las opciones de salida del espacio regional e impulsar por otra parte el avance de las negociaciones en el ámbito continental y en particular con Estados Unidos por su capacidad de promover el comercio y de absorber los productos de exportación. El avance de las tratativas de Chile para llegar a un acuerdo de libre comercio, la información manejada por parte del gobierno de la existencia de una propuesta en círculos cercanos al Presidente Bush para impulsar acuerdos de libre comercio con algunos países del mundo, entre los cuales se contaba Uruguay, y los problemas urgentes de acceso al mercado que se plantearon, sobre todo con la carne, indujeron la idea de concretar un acuerdo bilateral con la finalidad de acelerar la apertura del mercado regional y canalizar las exportaciones del país.

La modificación de la agenda internacional a partir de los atentados de septiembre del 2001, la crisis financiera e institucional en Argentina y el posterior trance financiero en Uruguay condicionaron las respuestas políticas del país y la apuesta a un diseño diferenciado de la región. En este contexto, la estrategia que diseñó el gobierno uruguayo consistió en apoyar la posición de Estados Unidos como ordenador del nuevo escenario internacional y a su vez obtener por este apoyo garantías en las negociaciones de reprogramación de la deuda externa y en acceso al mercado. Por otra parte, se buscó impulsar en la región las negociaciones en el frente externo y reflotar el acuerdo 4+1 con Estados Unidos, como medio para acelerar la apertura regional y la “salida” del costo-región.

Los cambios de gobierno que se produjeron en los países de la región durante el año 2003, la apuesta a un relanzamiento efectivo del bloque regional, las dificultades operativas concretas en articular una política preferencial con Estados Unidos diferente a un esbozo de apoyo puntual y sobre todo la inminencia de las elecciones en el país con un crecimiento de la disconformidad política y social en el manejo del frente externo, llevaron a que la apuesta de inserción país propulsada por el gobierno de Jorge Batlle no tuviera mayor andamiaje.

El actual gobierno del Presidente Tabaré Vázquez propulsa en cambio otorgar prioridad al MERCOSUR en tanto bloque regional, es decir busca proveer al espacio regional de contenidos políticos, sociales y culturales. En ese sentido, se parte de la base que el anterior gobierno hizo perder prestigio al país y aisló al Uruguay del espacio regional, perdiendo con ello posibilidades en los distintos planos. La apuesta del gobierno actual es a insertar nuevamente Uruguay en la región como eje prioritario

de la política exterior del país y a recobrar el prestigio del país en el escenario internacional. Ello aparejará ineludiblemente una diferenciación del gobierno anterior en prioridades temáticas, contenidos otorgados y definiciones de algunos regímenes y ámbitos de definición internacional (derechos humanos, paz y seguridad en las relaciones internacionales, desarrollo, participación diferente en las relaciones externas del bloque regional entre otros).

A partir de esta primera definición, hay algunos desafíos que el gobierno entrante deberá necesariamente encarar y cuya adecuada dilucidación podrá aparejar consecuencias diferenciales en la política exterior y en los lineamientos de acción que comiencen a aplicarse como consecuencia. El primer desafío consiste en redefinir la inserción del país a partir del espacio regional del MERCOSUR lo cual lleva a la necesidad de proponer y articular una agenda política y social a largo plazo que posibilite ir estructurando una identidad regional diferenciada.

Un segundo desafío se vincula con las consecuencias prácticas y operativas derivadas de las asimetrías estructurales existentes sin principios correctores a las mismas, lo cual perjudica sobre todo a los socios pequeños. En la medida que no hay instrumentos correctores, las asimetrías son percibidas como factores externos fijos por parte de sectores económicos y sociales a nivel regional y alimentan las diferentes posiciones sectoriales y nacionales. Ello es así en procesos que incrementan los lazos de interdependencia en los que el logro de objetivos domésticos depende de las políticas definidas por las contrapartes de países socios. En estos casos, las políticas nacionales de esos países producen efectos que pueden traducirse en externalidades negativas para los distintos actores económicos y grupos sociales.

Un tercer desafío surge de modificar el esquema – país de relaciones con los países vecinos que hasta el momento ha sido pendular, para pasar a un estadio de integración regional acorde con los tiempos de la regionalización que se están viviendo. La equidistancia pendular de Uruguay ha sido un instrumento fundamental en su política exterior desde el momento que ha proyectado operativamente al Uruguay internacional. En ese sentido, el desafío tiene una faceta externa derivada de las relaciones prioritarias con los países del MERCOSUR –Argentina, Brasil, Paraguay- y que conlleva una adecuación institucional del espacio regional a los efectos de dotar al bloque de instrumentos y salvaguardas para asegurar una gobernabilidad regional y una interna derivada de la necesidad de proyectar al país productivo en el escenario regional (Cimadamore 2004; CADESYC 2004).

Las derivaciones de la aplicación de estos lineamientos de conducción y acción a la política exterior aparejarán algunas consecuencias que se manifestarán sobre todo en la tendencia a una ineludible regionalización de las políticas y de la salvaguarda de algunos bienes públicos. En ejemplos concretos y específicos, Uruguay impulsará más decididamente algunas propuestas políticas regionales ya sea institucionales como el Parlamento MERCOSUR, así como iniciativas conjuntas en distintos ámbitos como el de la Organización Mundial del Comercio. Ello no significa que algunos de los desafíos queden resueltos por esta convergencia de Uruguay con los tiempos regionales: la resolución de temas como la decisión y la representación en el espacio regional, la efectiva implementación de mecanismos correctores y el tratamiento de las asimetrías, los contenidos del desarrollo, la definición de los bienes públicos regionales y la modalidad de salvaguardar los mismos siguen entre los asuntos delicados y no definidos de la agenda regional.

De todas formas, el cambio de gobierno ha aparejado modificaciones inmediatas en la posición país, desde el momento que las relaciones con los países vecinos han mejorado como consecuencia del trabajo previo y la buena sintonía del Presidente electo con los presidentes de Argentina y Brasil. El prestigio y la autoridad moral, valores de relevancia para un socio pequeño y que Uruguay ha tenido como puntales, constituyen puntos favorables para poder ejercitar influencia en los desempeños regionales. De esa manera, se ha vuelto, al menos en los primeros contactos a una diplomacia presidencial para el arreglo de algunas situaciones conflictivas con los países vecinos y para asegurar el acceso al mercado de algunos productos como arroz y lácteos al mercado brasileño.

Además de los cambios derivados de la figura presidencial, la propuesta de reinsertar al país partiendo del espacio regional, aparejará un nuevo impulso en regionalizar políticas, instrumentos y bienes públicos. Algunas consecuencias prácticas como el impulso al Parlamento regional serán acogidas favorablemente y darán otra presencia al país en la región, luego de un período de serias desavenencias en distintos ámbitos de negociación. El punto delicado pasará a ser de nuevo lo que concierne la articulación socio pequeño – socio grande, manifestado en esta etapa a través de la representación política y el marco de decisión en ámbitos regionales y el pasaje a instancias de definición de competencias comunes.

Estos asuntos delicados no dependerán obviamente del cambio de gobierno, ya que implicarán la participación de los otros Estados como actores de relevancia en las definiciones a tomar en diferentes ámbitos de negociación (el estrictamente regional del MERCOSUR, el MERCOSUR más países asociados en sus diferentes “niveles de asociación”). Pero

además y ello hace al denominado déficit social, los asuntos delicados, pasarán necesariamente a ser asuntos de las agendas nacionales y ello aparejará la inclusión de los actores de la sociedad civil en los debates.

III. INTEGRACIÓN Y DESARROLLO: LOS PROBLEMAS EN LA DEFINICIÓN DEL INTERÉS NACIONAL

El orden de prioridades temáticas definido por el gobierno proviene de una agenda nacional, en donde cumple un papel relevante la evolución de ideas que surge de los partidos políticos y de los debates y encuentros de distintos actores de la sociedad civil. El anterior gobierno produjo una ruptura entre la aplicación de los objetivos derivados de su visión política sobre la evolución del sistema internacional, el desarrollo del país vinculado al acceso a los mercados y las relaciones del Uruguay con la región, los lineamientos seguidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y los consensos del sistema político en las relaciones externas del país. Ello llevó a que se plantearan diversos problemas e interferencias entre la aplicación de los principios orientadores de la política exterior que continuaron básicamente siendo efectuados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la implementación de algunas ideas y objetivos políticos derivados del entorno presidencial y la búsqueda de consensos en el sistema político.

La ruptura en la articulación entre esos tres niveles provocó diversas situaciones inéditas en las relaciones externas del país, pero sobre todo la percepción de que la aplicación de la política exterior era errática e incluso la idea de que se habían dejado de lado las bases de una política exterior de Estado⁶. Algunas consecuencias de esta orientación en las relaciones externas que buscó modificar el papel de Uruguay fueron los múltiples pedidos de informe e interpelaciones al Ministro de Relaciones Exteriores y sobre todo la inclusión de algunos temas de la política exterior del país en el centro de los debates políticos sobre la inserción internacional, el papel de Uruguay en la región y la vinculación de las relaciones externas con el desarrollo⁷.

En este ámbito de definiciones con los partidos políticos y la sociedad, el gobierno actual busca recomponer las bases de consenso sobre las cuales se edificaba la política exterior de Estado. El objetivo de recomponer los consensos en el sistema político y con ello trasladar otra imagen del Uruguay hacia el exterior constituyó un planteo convergente en los programas de los partidos de oposición al anterior gobierno del Partido Colorado (Fernández Luzuriaga 2005). Esta convergencia en un retorno a la anterior modalidad de búsqueda de consensos entre los partidos políticos en materia de principios de acción, no resulta por lo tanto una modificación

sobre los contenidos de la política exterior. Las bases de consenso en el sistema político posibilitarán un mejor desempeño del país en los ámbitos externos de negociación y además forjar las bases de legitimidad necesarias para encaminar la transición de los cambios sistémicos en el país. Ello resulta un punto especialmente sensible en socios pequeños de la periferia, en la medida que los costos humanos pueden ser muy elevados como consecuencia de la combinación de una apertura económica con una insuficiente gobernabilidad del Estado (y también regional).

La articulación de los asuntos prioritarios de la agenda nacional con la política exterior puede llevar a modificaciones de mayor envergadura y más largo alcance como resultado de dos procesos que llevarán necesariamente a definiciones por parte del gobierno, el Ministerio de Relaciones Exteriores y los ámbitos de definición de las relaciones externas: los compromisos que asume el Estado en la agenda global y la participación de la sociedad civil en asuntos que atañen a la misma y que están vinculadas con el desarrollo económico y social, la educación, la salud, la seguridad ciudadana, los mecanismos de participación y representación entre otros.

La aproximación a los temas globales plantea de por sí dos cuestiones de fundamental importancia que llevarán a cambios en el esquema institucional de las relaciones exteriores del país: el referido al grado de compromiso que asume el Estado (en qué dominio y hasta dónde se plantea el compromiso) y el concerniente a la vinculación con la sociedad civil (cómo se instrumenta, qué consecuencias genera). El gobierno anterior fue partidario de participar en la gobernabilidad de algunas políticas globales, en particular referidas al ámbito económico, a la paz y seguridad y a la educación, pero no manifestó el mismo énfasis en el diseño e implementación de políticas vinculadas con algunos núcleos temáticos como los derechos humanos, los temas ambientales y la pobreza. El gobierno actual ha manifestado desde sus bases programáticas otra aproximación a algunos temas que requieren de políticas globales entre los que figuran los derechos humanos, el empleo, el desarrollo sustentable.

La tendencia en la cuestión referida al grado de compromiso del Estado muestra que cada vez son más las áreas de la política económica, social y ambiental que dependen de una política pública global y por ende en que se requiere de adaptaciones internas para encarar la gobernabilidad (regional e internacional). Al plantear este gobierno como prioridad el MERCOSUR se está avanzando en la concepción de encaminar los asuntos globales a través de una aproximación regional. En otros términos, la gobernabilidad regional será una prioridad para este gobierno para encarar temas que requieren de políticas comunes (energía, empleo, seguridad,

lucha contra el narcotráfico) y que han ingresado en el dominio de los asuntos globales.

Entre los temas que se encuentran en la agenda global, algunos son particularmente sensibles por sus connotaciones para el hombre y el desarrollo como los derechos humanos, la biodiversidad, la pobreza y requerirán de políticas de cooperación regional e internacional y además de nuevas respuestas e instancias institucionales y normativas. El eje de los derechos humanos es uno de los dominios sensibles en que las sociedades de la región tienen heridas abiertas de los períodos de represión autoritaria de los años setenta y ochenta y en que los avances de la integración regional plantean requerimientos y necesidades institucionales y cooperativas incrementales para el futuro. En este dominio el gobierno actual ha planteado una respuesta institucional con la creación de una Dirección de Derechos Humanos en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura y además ha enfatizado el compromiso de dilucidar el tema de los desaparecidos y de seguir con las diligencias procesales y penales necesarias para determinar las responsabilidades de los asesinatos de *Michellini* y *Gutiérrez Ruiz*. El caso de la desaparición forzada de estos políticos resulta emblemático en cuanto a que su dilucidación requiere de la cooperación regional, en este caso bilateral con la República Argentina, para encarar y juzgar violaciones de derechos humanos que se concretaron a través de una coordinación represiva regional (Plan Cóndor).

Si bien se producirán hechos y resultados en estos asuntos que representan heridas abiertas en la memoria de las sociedades de la región, los desafíos regionales en materia de derechos humanos y en otros dominios sensibles como la biodiversidad, recursos naturales, la migración, requerirán de políticas expresas y de un esfuerzo suplementario desde el Estado para realizar los ajustes necesarios para una gobernabilidad regional. Ello resultará de los propios avances del proceso regional, pero además de las necesidades derivadas de los requerimientos del entorno frente a los denominados desafíos globales (escasez del agua y de otros recursos naturales, problemas del crecimiento económico).

En estos dominios, además de los compromisos internacionales asumidos por el Estado, la adaptación sistémica requerirá de políticas que incluyan la participación de la sociedad civil. Si bien la izquierda ha sido más sensible a los temas globales y ha planteado la participación de la sociedad como un requerimiento para el fortalecimiento democrático, la factibilidad de los cambios en la toma de decisiones y en el diseño de soluciones para la formulación de políticas no será tan rápido y requerirá de algunas dilucidaciones previas. En particular, en algunos temas, el papel que ocupará el conocimiento científico y los aportes derivados en la

ecuación crecimiento económico – desarrollo sustentable, el rol que cumplirá la Universidad como actor específico en tanto eje articulador de los avances científicos, la factibilidad de participación de los empresarios tanto para apoyar emprendimientos, técnicas e investigación como para enunciar nuevas formas de expresión y representación con el Estado, la modalidad bajo la cual se expresará la sociedad civil y el papel del Parlamento y del sistema político en el control de la gestión, la información, la orientación de las políticas y la intermediación con la sociedad.

Las modalidades en que se resuelva la participación de la sociedad civil en su articulación con el Estado y en particular el Ministerio de Relaciones Exteriores será un punto clave para medir el alcance de los cambios que puedan propulsarse desde la agenda nacional en las prioridades externas. Al respecto, el gobierno actual ha dado pasos para revitalizar la Comisión Sectorial del MERCOSUR (COMISEC), instancia orgánica que vinculaba los empresarios privados con la Central Sindical y los negociadores oficiales a los efectos de la información y orientación negociadora, creada en 1991, durante el gobierno del Partido Nacional, a instancias del entonces Presidente, Luis Alberto Lacalle.

La revitalización de la COMISEC es una señal de cómo visualiza el gobierno actual el tema de la participación de la sociedad civil en temas referidos a las relaciones externas. Al constituir el MERCOSUR la prioridad en las relaciones externas, la dilucidación de las prioridades del país y los intereses temáticos se encaranarán por la agenda regional y las negociaciones del bloque, los que permitirán ordenar las necesidades y debates que se planteen a algunos sectores de la sociedad civil. Los demás sectores de la sociedad civil tendrán otros canales de expresión y dilucidación de sus temas y prioridades, que se remitirán a las instancias ministeriales, el Parlamento y el sistema político.

El procesamiento por etapas de las necesidades institucionales y participativas vinculadas a temas sensibles dará una percepción de control gubernamental de los cambios y de poca flexibilidad para las adaptaciones requeridas en la articulación Estado – sociedad civil, sobre todo cuando las demandas societarias y las necesidades externas planteen otros mecanismos de respuesta y decisión. Esos problemas no se expresarán en lo inmediato, ya que la percepción de los problemas y de las etapas necesarias para su resolución por parte de la sociedad, acotará la percepción y dilucidación de los problemas estructurales en decisión y participación que se planteen en temas ambientales, de derechos humanos, de desarrollo sostenible. La resolución de estos temas y la urdimbre institucional y societaria que surja son los que irán definiendo los cambios más permanentes para el Uruguay

y la región del siglo XXI, pero los mismos se diseñarán y procesarán en futuras administraciones.

IV. CONCLUSIONES: ENTRE LOS CAMBIOS Y LAS PERMANENCIAS EN POLÍTICA EXTERIOR

La asunción del primer gobierno de izquierda en Uruguay generó expectativas de cambios en todas las manifestaciones de la política, incluidas las relaciones externas. Tradicionalmente, la política exterior se consideraba un área diferente y separada de las otras políticas públicas por sus características específicas. Si bien el punto de partida de su diferenciación continúa mostrando el estado actual de las relaciones internacionales, la imbricación de procesos generados por la interdependencia, los requerimientos de los temas globales y las respuestas de adaptación de las sociedades frente a los asuntos humanos ha llevado a una necesaria apertura de la complejidad conceptual del fenómeno de la política exterior. En el trabajo se plantea una diferenciación entre cuatro manifestaciones de la política exterior que va desde la respuesta realista de los principios orientadores delimitada por los condicionantes del país a la proponente de temas que surgen de la agenda nacional pasando por el nivel de la formulación de la política que se concreta en el Ministerio de Relaciones Exteriores a partir de las bases programáticas del partido en el gobierno.

El trabajo se interroga sobre el eje cambio –continuidad en las relaciones externas del país a partir de la asunción del gobierno de izquierda. Los ejes conceptuales que posibilitan aproximarse a una respuesta surgen de la interacción entre los cuatro niveles de diferenciación de la política exterior, que se aplica en la perspectiva de un socio pequeño de la periferia. El hilo conductor para recorrer estos cuatro niveles y contestar el interrogante fue la definición del gobierno entrante de priorizar el MERCOSUR y plantear la integración como una de las áreas temáticas del país. En esa dirección, el siguiente paso fue interrogarse sobre las consecuencias prácticas que podría acarrear esa definición en las relaciones externas del país en los distintos niveles considerados. El punto de reflexión se centró en las prioridades temáticas y sectoriales en la formulación de la política exterior cuya articulación realiza principalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores y en las características y contenidos que tendrá la definición de la agenda nacional, ya que el gobierno desde el inicio delimitó la orientación externa y enfatizó la línea de continuidad en los principios orientadores y en las relaciones económicas.

La política exterior del Uruguay manifestará con el nuevo gobierno algunos cambios inmediatos vinculados a la recomposición de su imagen

de prestigio y a las relaciones bilaterales con algunos países de la región. Además de ello, la prioridad MERCOSUR implicará una política exterior diferenciada en cuanto a prioridades temáticas y a la modalidad de negociación en el bloque y con terceros Estados o con otros bloques regionales. Ello no resolverá el problema de los dilemas que se afrontan como socio pequeño en procesos regionales de la periferia, pero centrarán de otra manera las modalidades de negociación y las prioridades que con el gobierno anterior tenían otras prioridades que se expresaron en una mayor conflictividad con los países de la región sobre todo en los últimos años con los cambios de gobierno en Argentina y Brasil.

Si bien en el nivel de la formulación de la política exterior las modificaciones se expresarán en las prioridades temáticas y sectoriales de la agenda, es en el cuarto nivel que se remite a las respuestas del Estado a los temas globales y a la articulación que concreta con la sociedad civil que se podrá evaluar si se concretan los cambios más sustantivos. En este nivel también se verificarán cambios inmediatos sobre todo en materia de derechos humanos con la dilucidación de situaciones sensibles que provienen de los pasados autoritarios recientes y con la asunción de compromisos en temas que requieren de políticas expresas para asegurar la gobernabilidad (internacional y regional). La prioridad referida al MERCOSUR implicará que se buscará responder a los temas globales a través de la gobernabilidad regional en temas sensibles como las políticas ambientales, la biodiversidad, los derechos humanos, los recursos naturales, que los gobiernos anteriores no incluyeron entre los compromisos a asumir. En lo que concierne a la participación de la sociedad civil, los primeros pasos parecen indicar la revitalización de instancias vinculadas al MERCOSUR que habían quedado subsumidas en su expresión política por los anteriores gobiernos del Partido Colorado (1995-1999 con la Presidencia de José María Sanguinetti y 1999-2004 con la Presidencia de Jorge Batlle). Es en este nivel que los desafíos de los cambios más sustantivos y permanentes remitidos a la definición del interés nacional y su expresión en las prioridades temáticas de la agenda nacional quedarán planteados para el futuro.

Notas

- ¹ Este punto de partida resulta una opción conceptual y metodológica. El nuevo gobierno puede dar continuidad a las políticas externas y hacer su propia lectura de los principios y condicionantes de la política exterior, pero la confección de las prioridades temáticas por

parte de la sociedad y la interpretación de los partidos políticos en sus programas respectivos otorgan una carta de ingreso a las elaboraciones ciudadanas.

- 2 Las cinco áreas de la estrategia país que señaló Tabaré Vázquez en el discurso que realizó el 1° de marzo en el Palacio Legislativo son: el Uruguay Social, el Uruguay Productivo, el Uruguay Innovador, el Uruguay Democrático, el Uruguay Integrado.
- 3 El estatuto de socio pequeño es relativo: depende en definitiva de una combinación de ubicación geopolítica y del conjunto de recursos que puede negociar en el sistema. El abordaje de la pequeñez con la implementación del neo-liberalismo fue analizado por de Sierra (1994). Una reflexión de los socios pequeños en la globalización y los nuevos regionalismos fue realizada en Bizzozero y Vaillant (1999).
- 4 Esta aclaración conceptual y metodológica resulta esencial para situar el tema a abordar sobre la política exterior de un país periférico, que además es pequeño en relación a sus vecinos. La diferenciación entre los cambios en el sistema internacional y modificación en los Estados y la retroalimentación de los mismos en la política exterior de los países fue la metodología empleada en algunos trabajos colectivos que se realizaron sobre la política exterior de los países latinoamericanos. Ello posibilita un marco analítico comparativo que de otra forma resulta difícil de tener en las relaciones internacionales. Véase al respecto, Hey y Mora (2003); y para el análisis de Uruguay, Bizzozero (2003a)
- 5 Esos costos fueron advertidos en algunos análisis que ubicaron los problemas asociados a la ausencia de principios de funcionamiento y de determinadas "ausencias" en el acuerdo fundacional. Al respecto, puede consultarse Magariños (1991); Kaplán (1991).
- 6 Esta percepción se cimienta en la concepción de que los consensos entre los partidos son los que fundamentan las bases de la política exterior. El aspecto diferencial es que los condicionantes delimitan los márgenes de la política exterior que es aplicada por los gobiernos del momento a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. La búsqueda de consensos surge como uno de los condicionantes legados por la historia y su ausencia provoca situaciones conflictivas y confusión teórica. En realidad es el replanteo del *Uruguay como problema* en los términos esbozados por Methol Ferré a partir de los cambios del entorno internacional y regional los que provocan (y seguirán provocando) las modificaciones y ajustes en las relaciones externas. Una relación entre los cambios del sistema internacional, los que apareja la globalización y sus consecuencias en las políticas exteriores de los Estados –con diferentes recursos de poder– puede leerse en Messner (2000)
- 7 Una de las manifestaciones fue la creación del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI), que ha buscado ser un foro de referencia en materia de relaciones externas, a través de la integración de quienes fueran Cancilleres, Subsecretarios, ex –funcionarios de prestigio del Ministerio de Relaciones Exteriores, analistas de las relaciones internacionales, entre otros. De esta forma el CURI pretende, al igual que otros centros regionales como el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, colaborar en los debates necesarios para la conformación de la política exterior y en los temas de las relaciones externas.

Referencias Bibliográficas

- Bizzozero, Lincoln (2003) "Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR. Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana ?", *Revista Nueva Sociedad* N° 186, pp. 128-142.

- Bizzozero, Lincoln (2003a), "Uruguay: A Small Country Faces Global Challenges", en Mora, Frank y Hey, Jeanne, *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, pp. 328-344. Estados Unidos: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bizzozero, Lincoln y Luján, Carlos (1992), *La política exterior del gobierno de transición en Uruguay (1985-1989)*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República
- Bizzozero, Lincoln y Santander, S. (2004), "L'insertion internationale des petits pays. Le cas de l'Uruguay: de l'indépendance au nouveau régionalisme". *Cahiers du GELA-IS*, pp. 257-278.
- CADESYC (2004), *Gobierno progresista, País Integrado. Una visión diferente sobre la inserción internacional*. Montevideo: Centro Artiguista por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Cimadamore, Alberto (2004), "Gobernabilidad y niveles de análisis en proceso de integración del MERCOSUR", en Sierra, G. de; Bernales y Alvarado, M. Democracia, *Gobernanza y Desarrollo en el MERCOSUR*, pp. 41-49. Montevideo: UNESCO – CLACSO.
- de Sierra, Gerónimo (coord.) (1994), *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2005), *La política exterior de Uruguay en las elecciones nacionales 2004*. Documento de Trabajo. Montevideo: Universidad de la República – Facultad de Ciencias Sociales.
- Gargano, Reinaldo (2005), "Las rutas de la integración", entrevista en *Siete sobre Siete* 24 de enero, pp. 4-8.
- Haedo, Eduardo (1974), *El Uruguay y la política internacional del Río de la Plata*. Buenos Aires: Ed. Universidad.
- Herrera, Luis Alberto de (1988), *El Uruguay internacional*, Primera ed. en 1911. Montevideo: Cámara de Representantes.
- Hey, Jeanne y Mora, Frank (2003), "Theoretical Challenge to Latin America and Caribbean Foreign Policy Studies", en Mora, F. y Hey, J., *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, pp 1-9. Estados Unidos: Rowman & Littlefield Publishers.
- Miguel Kaplán (1991), "Integración regional: un camino posible", en Tabaré Vera (coord), *Uruguay hacia el 2000. Desafíos y opciones*, pp. 33- 60. Caracas: Nueva Sociedad – UNITAR/PROFAL- FESUR.
- Kliksberg, Bernardo (2003), *Hacia una economía con rostro humano*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Magariños, Gustavo (1991), *Uruguay en el MERCOSUR*. Montevideo: FCU.
- Messner, Dirk (2000), *Desafíos de la globalización* pp 31-39. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.
- Methol Ferré, Alberto, (1971), *El Uruguay como problema*. Montevideo: EBO.
- Nohlen, Dieter y Fernández, M. (1991), "Democratización y política exterior. Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay", *Estudios Internacionales* n° 94, pp. 229-259.
- Opperti, Didier (2004) "Política exterior del Uruguay", *Diplomacia Estrategia Política* n° 1, pp. 184-207.
- Rosenau, James (1990) *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.

- Serna, Miguel (2001) "Desarrollo "desigual" e integración: las múltiples asimetrías del MERCOSUR", en de Sierra, G. *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, pp. 91-121. Buenos Aires: CLACSO.
- Smouts, Marie-Claude; Battistella, D. y Vennesson, P. (2004), *Dictionnaire des Relations Internationales*. Paris: Dalloz.
- Vaillant, Marcel (1999) "Negociación y nuevas reglas. Desafíos de la negociación comercial internacional para una economía pequeña: el caso de Uruguay", en Bizzozero, L. y Vaillant, M. *Estrategias de inserción de socios pequeños en la globalización. Los casos de Chile y Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República.
- Wendt, A. (1999), *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilhelmy, Manfred (1988), *Política internacional: Enfoques y realidades*. Santiago de Chile: CINDA- GEL.