

Camilo M. López Burian✉

El consenso de los partidos Colorado y Nacional en la política exterior uruguaya (1985-2005)

The consensus on foreign policy between the Colorado and Nacional parties in Uruguay (1985 - 2005)

O consenso dos partidos Colorado e Nacional na política externa uruguia (1985-2005)

Resumen: Este trabajo se enmarca dentro del Análisis de Política Exterior, como área de investigación donde convergen las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política. El argumento central que aquí se desarrolla sostiene que la política exterior inaugurada en la redemocratización no fue una política de Estado, sino una política de consenso entre los partidos fundacionales (Colorado y Nacional). Para fundamentar esta idea se abordó históricamente el período 1985-2005 que incluye un gobierno de partido minoritario y tres gobiernos de coalición que tienen como protagonistas a los partidos fundacionales. A partir de la reconstrucción histórica de las acciones de cada gobierno se categorizó la orientación de la política exterior para cada período, a la vez que se analizaron los factores sistémicos que afectaron a la misma y, particularmente, se buscó visibilizar los factores domésticos que pueden constituirse en parte de la explicación de la dinámica de esta política pública.

Palabras clave: política exterior, Uruguay, partidos políticos, partido colorado, partido nacional, análisis de política exterior

✉ Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UdelaR), Uruguay. Doctor en Ciencia Política. Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y Responsable de los Cursos Política exterior uruguaya y Políticas Exteriores sudamericanas comparadas de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Investigador Activo Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay.

✉ camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy

Abstract: *The following written work explores Foreign Policy Analysis in a larger investigative context where the disciplines of International Relations and Political Science merge. The central argument postulates that foreign policy at the beginning of the Uruguayan period of redemocratization was not an example of state policy but rather one of political consensus between the founding Colorado and Nacional political parties. In order to found said argument, the text draws on the 1985-2005 period during which one minority government and three coalition governments are represented by the founding political parties. Through the historical reconstruction of the actions of each government, each administration could be cataloged based on its foreign policy during their respective periods while also analyzing other systemic factors that impacted the historic evolution of the subject matter whilst at the same time taking a closer look at other domestic factors that make up and explain the dynamic of public policy.*

Keywords: *Foreign policy, Uruguay, Political parties, Colorado Party, Nacional Party, Foreign policy analysis*

Resumo: *Este trabalho faz parte do Análise de Política Externa, uma área de pesquisa onde convergem as Relações Internacionais e a Ciência Política. O argumento central desenvolvido sustenta que a política externa inaugurada na redemocratização não foi uma política de Estado, mas uma política de consenso entre os partidos Colorado e Nacional. Para sustentar essa ideia, foi analisado historicamente o período entre 1985-2005, que inclui um governo de partido minoritário e três governos de coalizão protagonizados pelos partidos Colorado e Nacional. A partir da reconstrução histórica das ações de cada governo, categorizou-se a orientação da política externa de cada período, analisando-se os fatores sistêmicos que afetam a mesma, e particularmente, tornando visíveis os fatores domésticos que podem se constituir em uma parte da explicação da dinâmica dessa política pública.*

Palavras-chave: *política externa, Uruguai, partidos políticos, partido colorado, partido nacional, análise de política externa*

Recibido: 20161214

Aceptado: 20170219

Introducción

En términos generales, el Análisis de Política Exterior es considerado una subdisciplina de las Relaciones Internacionales/Política Internacional que toma en cuenta, además de los factores sistémicos a los domésticos (Salomón, M. y Pinheiro, L., 2013). Esta área de investigación que se posiciona en el espacio de convergencia entre la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, pretende contribuir teórica y empíricamente con el desarrollo de explicaciones sobre el accionar de los estados en el sistema internacional. Esta literatura ha comenzado a multiplicarse en Sudamérica a la luz de elaboraciones teóricas propias y a través de la adopción –y discusión– de teorías, métodos y técnicas utilizadas por investigadores, principalmente, estadounidenses y europeos. A pesar del desarrollo de esta literatura en la región, aún se tienen pocos estudios de caso y comparados en el horizonte sudamericano sobre las determinantes domésticas de la toma de decisiones en la formulación de la política exterior.

Este trabajo pretende aportar a esta acumulación a partir de abordar, en perspectiva histórica, el estudio de la política exterior uruguaya durante el período 1985-2005. Los cuatro gobiernos abarcados tienen como denominador común haber sido encabezados por los partidos fundacionales del sistema de partidos uruguayo, el Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN). El primero de estos gobiernos fue un gobierno de partido mientras que los tres restantes fueron de coalición.

Algunos análisis sobre la política exterior uruguaya recogen factores sistémicos y domésticos, remarcando particularmente el papel de los partidos políticos como actores centrales, aunque no excluyentes, en un sistema político partidocrático¹ (Caetano, G., Rilla, J. y Pérez, R., 1987). Estos trabajos (Luján, C., 1993) (Luján, C. 2010) (López Burian, C., 2015) y (Caetano, G., López Burian, C. y Luján, C., 2016) señalan la importancia de los partidos y sus fracciones en la arena de la política exterior en tanto política pública, condicionada tanto por aspectos domésticos como internacionales. En conso-

nancia con este enfoque, el ex Presidente Julio María Sanguinetti señalaba en 2012:

Suele decirse que hay una política de Estado y yo les diría que no. Uruguay no tuvo una política exterior de Estado. Siempre la política exterior fue un debate entre los partidos o entre las fracciones de los partidos o entre las tendencias de los partidos. Hay pocos momentos de nuestra historia en los cuales se puede hablar de una coincidencia generalizada en la política exterior (Búsqueda 13/12/2012).

A partir de la literatura que da a los partidos políticos un papel central en la orientación en la política exterior se propone un ejercicio analítico con el objetivo de reconstruir este proceso buscando identificar las causas de las orientaciones de la política exterior, atendiendo particularmente a las ubicadas en el nivel doméstico.

Luego de presentar la literatura con la que dialoga este trabajo y definir las orientaciones posibles de la política exterior, se presentan a continuación los principales aspectos vinculados a los datos recogidos, procesados y analizados para la realización de este estudio de caso.

Posteriormente se presentan el análisis de los gobiernos seleccionados para finalmente proponer algunas reflexiones que permitan avanzar en la explicación de las orientaciones de la política exterior durante el período.

La política exterior uruguaya: la literatura, las orientaciones y las explicaciones alternativas

La literatura con que dialoga este trabajo identifica a los partidos políticos como los actores clave en la interface entre política doméstica y política exterior (Merle, M., 1985), sea desde el Poder Ejecutivo como desde el Legislativo (Onuki, J. y Oliveira, A. de, 2010). En Uruguay, el Ejecutivo tiene capacidades institucionales que le dotan de iniciativa en política exterior y el Legislativo fiscaliza y posee el papel clave de ratificar o no los tratados internacionales, siendo particularmente relevantes los momentos en que se suscitan diferencias entre las preferencias de quienes ocupan ambos poderes (Martin, L., 2000).

Esta literatura identifica tres factores que explican, de forma individual o combinada, la orientación de la política exterior que impulsan los partidos. Un primer factor refiere a la representación de intereses (Fordham, B., 1998) (Conley, R., 1999), el segundo a aspectos institucionales como la cohesión, la unidad y la disciplina partidaria (Malloy, J., 2003) y el tercero enfatiza en el papel de la ideología (Thérien, J. y Noel, A., 2000) (Milner, H. y Judkins, B., 2004) (Marks, G., Wilson, C. y Ray, L., 2006). Desde esta perspectiva analítica se pretende abordar el análisis de la política exterior uruguaya en el período 1985-2005, con el fin de elaborar argumentos que contribuyan a la explicación de las orientaciones que tuvo esta política en el período seleccionado.

La orientación de la política exterior se conceptualiza en este trabajo a partir de la tipología de escenarios propuesta por Carlos Luján (Lujan, C., 2011). La misma se construye a partir de dos variables tricotómicas. La primera atiende al foco territorial prioritario y la segunda a los principales países, conjuntos de países o regiones identificados como aliados o principales socios. Los valores asumidos por las variables y los escenarios que se configuran se presentan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Tipología de posibles orientaciones de la política exterior del Uruguay

Países priorizados	Foco territorial elegido		
	Región	Región – Mundo	Mundo
BRICS	Confederación Sudamericana (I)	Integración Regional – Multilateralismo (II)	Cooperación Sur – Sur (III)
Amplitud de países	Latinoamericanismo (IV)	Regionalismo Abierto (V)	La Suiza de América(VI)
EEUU – UE – Japón	Panamericanismo (VII)	Zona de Libre Comercio (VIII)	Alianza con los EEUU (IX)

Fuente: Luján, C., 2011, 208.

Métodos y fuentes

Este trabajo es un estudio de caso que analiza el proceso de la política exterior uruguaya buscando generar hipótesis sobre los mecanismos causales del mismo, a través de una mirada a las conexiones lógicas existentes entre las variables que se detectan operando (Gerring, J. 2007, 43-48). Esto no implica que los estudios de caso sean descartados para validar hipótesis, sino que al poseer mayor validez interna que externa, sus conclusiones pueden ser válidas para el caso, aunque las hipótesis generadas pueden transformarse en contribuciones significativas para el desarrollo teórico e incluso testearse en diseños de investigación diferentes que aumenten el número de casos y utilicen otras herramientas para la inferencia (Ibídem, 42).

El análisis del proceso busca mostrar cómo actores (con ideas e intereses) operan en el marco de instituciones (entendidas como reglas de juego). Para la reconstrucción histórica del proceso se trabajó con diferentes fuentes secundarias y primarias. En lo que respecta al análisis documental se utilizaron las siguientes fuentes: cronología (Caetano, G. y Carrau, N., 2012)²; memorias institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores; documentación partidaria; prensa; debates parlamentarios y literatura general y específica. Adicionalmente, se trabajó con datos procesados en trabajos realizados por otros investigadores y se procesaron datos de la bases producidas por el Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Finalmente, debe señalarse que se procesó y analizó el contenido de 51 entrevistas a informantes calificados y actores involucrados en esta arena de política.

El análisis del proceso

a. La política exterior en el primer gobierno de Julio María Sanguinetti (1985 – 1990)

El primer gobierno pos dictadura fue de partido minoritario. El partido del Presidente representaba el 41,3% de la Asamblea General (ver Tabla 1) (Mancebo, M. E., 1993, 51) y su fracción el 25%.³

Tabla 1. Resultados de las elecciones de 1984 (votos válidos)

Partido	% de votos	% Asamblea General
Partido Colorado (PC)	41,2	42,3
Partido Nacional (PN)	35,0	35,4
Frente Amplio (FA)	21,3	20,8
Unión Cívica (UC)	2,5	1,5

Fuente: Mancebo, M. E., 1993, 51.

Desde el punto de vista de la ubicación ideológica de los partidos, en ese período el PC se ubicaba a la derecha del espectro político, el Frente Amplio (FA) a la izquierda y el PN en el medio. Como puede observarse los partidos fundacionales presentaban una superposición en el eje izquierda-derecha (ver Tabla 2). (González, L., 1993, 116)

Tabla 2. Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda derecha en 1986.⁴

	Todos los miembros del parlamento ven	Miembros de los partidos evaluados	Autoidentificación de los miembros de los partidos evaluados	(N)
FA	2,9	3,0	2,1	24
PC	7,1	5,4	4,8	31
PN	5,9	5,0	4,3	40

Fuente: Elaboración propia a partir de González, L., 1993, 116.

Como señala Ester Mancebo (1991), la idea de “*unidad nacional*” se hizo presente en los discursos durante la campaña electoral de 1984. Las élites políticas uruguayas parecían mostrar un interés marcado en la importancia de

cooperar para la reconstrucción del orden democrático luego de once años de dictadura cívico-militar.

Luego de las elecciones, el candidato triunfante, Julio María Sanguinetti (PC) lanzó la propuesta de construir un “*gobierno de unidad nacional*”. Para ello mantuvo reuniones con los principales líderes de la oposición: Wilson Ferreira (PN), Liber Seregni (FA) y Juan Vicente Chiarino (Unión Cívica - UC). El planteo del futuro Presidente buscaba lograr acuerdos programáticos, a partir de continuar con el diálogo establecido en la Concertación Nacional Programática (CONAPRO),⁵ y a partir de estos culminar los mismos con un gabinete multipartidario.

Frente a la propuesta del partido triunfador, la oposición tomó diferentes posiciones. La UC tomó una actitud favorable frente a la propuesta, pero el FA y el PN tendieron a rechazarla. Por la Patria y el Movimiento Nacional de Rocha se oponían y la Unión Nacional y Herrerista de Dardo Ortíz se manifestaba afín a que nacionalistas integraran el gabinete. Luis Alberto Lacalle se opuso a integrar el gabinete y dudó de apoyar en el Parlamento a las iniciativas coloradas.

Finalmente, en enero de 1985 el PN y el FA manifestaron que no integrarían el gabinete, mientras el Presidente electo realizó una nueva propuesta: que en su gabinete se integraran ciudadanos no colorados destacados que podrían actuar a título personal. “*El término ‘Gobierno de unidad nacional’ fue entonces sustituido por el de ‘Entonación Nacional’.*” (Mancebo, M. E., 1991, 30).

El gabinete se integró con siete colorados, un cívico y dos nacionalistas.⁶ El Canciller no representaba a su partido, fue designado un independiente del PN con una amplia experiencia a nivel internacional. Enrique Iglesias, figura cercana a Wilson Ferreira Aldunate y secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), fue nombrado Canciller de la República desde el 1° de marzo de 1985. Ocupó su cargo hasta el 22 de febrero de 1988, siendo sustituido luego por Luis Barrios Tassano quien culminó el período de gobierno, siendo éste un hombre del Partido Colorado, integrado al Batllismo Unido, la fracción del Presidente.

Las principales líneas de acción del gobierno fueron la integración regional, la acción multilateral en los planos político y económico-comercial, el re-

lacionamiento con las potencias globales y la búsqueda de restablecer y establecer las relaciones del país con varios países, teniendo la acción pragmática como táctica (Bizzozero, L. y Luján, C., 1992, 61).

En relación al período, un ex integrante del Poder Ejecutivo señaló que *“El Partido Colorado tuvo una política exterior internacionalista y multilateralista [...] que logró el apoyo de otros partidos también.”* Resaltando una diferencia con el período anterior, al decir que *“Cuando se vuelve a la democracia se corta con un énfasis más panamericanista.”*

En el ámbito regional, Uruguay adoptó dos ejes de trabajo durante el período: su incorporación al germinal proceso de integración de la subregión y la participación en procesos de concertación política en el ámbito latinoamericano.

En el primer eje fue el más relevante en este ámbito. El contexto regional gravitaba a la hora de algunas elecciones sustantivas. Uruguay ingresó a los procesos subregionales de integración a través del relacionamiento bilateral con Argentina, pues Brasil se encontraba recuperando la democracia.

Días antes de asumir como Presidente, Sanguinetti y el Presidente de Argentina, Raúl Alfonsín, avanzaron en una línea de trabajo clave para el futuro regional de Uruguay. A partir de la implementación del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) de 1974, iniciaron un proceso de estrechamiento de las relaciones y de integración bilateral. Esto se reafirma posteriormente, ya bajo el gobierno de Sanguinetti, con la firma de la Declaración de Colonia sobre Integración Económica y Social, con el fin de fortalecer el CAUCE como herramienta de integración, y del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica II (CAUCE II).

La agenda de Uruguay con Argentina comenzó a fortalecerse con la inclusión de temas como la posibilidad de desarrollar un puente Colonia-Buenos Aires, el Control Único de Fronteras, comunicaciones telefónicas, cooperación, integración y aspectos logísticos y portuarios. Al mismo tiempo se comenzó la elaboración de posiciones conjuntas sobre la deuda externa latinoamericana y las negociaciones del GATT⁷, conjuntamente con Brasil, y en aspectos vinculados al proteccionismo desleal llevado adelante por EEUU y Europa.⁸

Paralelamente, la integración argentino-brasileña avanzaba y Uruguay fue invitado a analizar su inserción en dicho proyecto. A partir de ese momento Uruguay comenzó a avanzar con mayor celeridad en la relación con Brasil, a partir de la realización de acuerdos de Expansión de los Intercambios Comerciales y de Cooperación Científica y Tecnológica. Particularmente debe destacarse la concreción del Protocolo de Expansión Comercial II (PEC II) que ampliaba las preferencias a productos uruguayos otorgadas mediante el PEC de 1975.

Paralelamente se concretó, también, el Segundo Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín y el Protocolo para el Aprovechamiento de los Recursos Hídricos del Trecho Limítrofe del Río Yaguarón. Mientras se continuó avanzando en la integración con Argentina, discutiéndose temas de energía, integración física y fronteras, lográndose el establecimiento de los Comités de Frontera argentino-uruguayos de Concordia-Salto, Colón-Paysandú y Gualeguaychú-Fray Bentos.

En 1988 se produjo la iniciativa uruguaya de asociarse al proceso de integración que desarrollaban Argentina y Brasil. De esta manera se iniciaron las negociaciones sobre los términos del ingreso de Uruguay al proceso de integración con Argentina y Brasil.

Con la firma, por parte de los tres países, del Acta de Alborada Uruguay se incorpora formalmente al proceso bajo los principios de flexibilidad y equilibrio. A finales de ese año se firma la Decisión Tripartita N°2 que inserta a Uruguay en los Protocolos Argentino-Brasileños N° 9, 16 y 19 (biotecnología, comunicaciones y administración pública). Un elemento sustantivo en el que se avanzó fue, también, que Uruguay comenzaría a proyectar su participación en la zona de libre comercio entre Argentina y Brasil.

En el ámbito regional el segundo eje de acción se complementó con la participación Uruguaya en el Grupo de Apoyo a Contadora en el marco del impulso a los procesos de paz en Centroamérica y el involucramiento en el proceso de creación del Grupo de Río, en tanto espacio de concertación política latinoamericano.⁹

En el ámbito multilateral Uruguay desplegó un conjunto de acciones, en el plano político y en el económico financiero. En el primero se enfatizó el trabajo en lo relativo al cierre del Caso Uruguay en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, luego del restablecimiento de la democracia. Las acciones del país intentaron mostrar el apego del nuevo gobierno a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y presentar el accionar en este campo.¹⁰

En la dimensión económico-comercial multilateral el país fue sede de la Ronda Uruguay del GATT y sancionó leyes que promovían el comercio y las inversiones.¹¹ Mientras que en el plano financiero internacional buscó mejorar su situación. Para ello intentó ganar tiempo para preparar la negociación con el Fondo Monetario Internacional (FMI), concretando un acuerdo *stand-by* de 18 meses para apoyar financieramente la economía uruguaya y habilitar una renegociación de la deuda externa. Al año siguiente, el gobierno modificó el tipo de acuerdo con el FMI a uno de “*supervisión reforzada*”, el cual le daba la posibilidad al Fondo de monitorear semestralmente la economía uruguaya, sin la condición de existencia de financiamiento. Al año siguiente se comenzó a explorar la posibilidad de refinanciar la deuda externa en el marco de la propuesta estadounidense del “*Plan Brady*”.

Las relaciones con los países desarrollados también ocuparon un lugar relevante. Se modificaron acuerdos comerciales con Canadá y con Europa, en aquel momento la Comunidad Económica Europea (CEE), se negoció y logró aumentar la cuota de exportación cárnica (*Hilton Beef*) y se logró incluir dentro del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) nuevos productos y aumentar los cupos.

En 1986 se iniciaron conversaciones con EEUU para buscar acuerdos de libre comercio sectoriales, a la vez que se solicitaron cuotas de exportación para algunos alimentos. En 1988, George Shultz, Secretario de Estado de EEUU, durante su visita a Uruguay manifestó la importancia de desarrollar el libre mercado con América Latina. La iniciativa estadounidense avanzaría en años subsiguientes y Uruguay, desde la plataforma Mercosuriana futura, impulsaría este proceso.

Se buscó durante todo el período restablecer relaciones con países y establecer nuevas relaciones, comerciales, financieras y de cooperación, entre

otros campos.¹² El pragmatismo fue una seña de identidad de esta estrategia. El signo político de los países no pareció importar. Recordemos que a pesar de estar en tiempos, finales, de la Guerra Fría, Uruguay apostó a relacionarse con la mayor diversidad de países posibles. Por ejemplo en el verano de 1988 rompió relaciones con Taiwán y estableció relaciones diplomáticas con la República Popular de China, firmando dos convenios, uno comercial y otro de Cooperación Económica y Técnica.

La política exterior durante este período tuvo la tarea de reconstituir lazos y construir nuevos, a la vez que reposicionar al país en el marco de los estados democráticos. Como señalan Lincoln Bizzozero y Carlos Luján (1992), la designación de Enrique Iglesias fue clave para el inicio de una política exterior de consenso, al menos entre los partidos fundacionales, basada en la exportación, apostando a la subregión y a una multiplicidad de países fuera de la región como destinos comerciales.

En síntesis, la orientación de la política exterior buscó un equilibrio entre la región y el mundo, buscando relacionarse con una multiplicidad de países en los diferentes temas de la agenda exterior. Por lo tanto puede afirmarse que la política exterior del primer gobierno de Sanguinetti se posicionó en el escenario V, regionalismo abierto, aunque la apertura y búsqueda de mercados, incluido el de EEUU y el europeo, estuvo muy presente en la agenda.

b. La política exterior en el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990 – 1995)

Luis Alberto Lacalle fue electo presidente con el 38,9% de los votos. Su partido (PN) ocupó el 40% de la Asamblea General y su fracción, el herrerismo, el 26%. Como señala Daniel Chasquetti, en febrero de 1990, “[...]Lacalle logró un trabajoso acuerdo con todas las fracciones del Partido Colorado.” (Chasquetti, D.,1999, 39).¹³ Se iniciaba un gobierno de coalición.

Tabla 3. Resultados de las elecciones de 1989 (votos válidos)

Partido	% de votos	% Asamblea General
Partido Nacional (PN)	38,9	40,0
Partido Colorado (PC)	30,3	30,0
Frente Amplio (FA)	21,2	21,5
Nuevo Espacio (NE)	9,0	8,5

Fuente: Mancebo, M. E. 1993, 51.

La coalición construida adoptó el nombre de “*Gobierno de Coincidencia Nacional*” y formó su gabinete con ocho ministros del PN y cuatro del PC. Este acuerdo a nivel del Ejecutivo le permitió, al Presidente, contar con el apoyo de 84 legisladores, lo que significaba el 64% de la Asamblea General. El acuerdo a nivel de políticas a impulsar implicaba la votación de un conjunto de leyes que incluían algunas relativas a la inserción internacional (Chasquetti, D. 1999, 40).

Tabla 4. Coaliciones durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990 -1995)

Período	Gobierno de...	% de la Asamblea General	Duración (meses)
Marzo 1990 – Mayo 1991	Coalición mayoritaria	64,6	15
Mayo 1991 – Marzo 1993	Coalición minoritaria	47,6	21
Marzo 1993 – Marzo 1995	Coalición minoritaria	30,7	24

Fuente: Chasquetti, D., 1999, 39.

Los cuatro ministerios considerados el “*corazón del gobierno*” (Interior, Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores y Defensa Nacional)¹⁴, en la integración inicial del gabinete, quedaron en manos de la fracción del Presidente. Durante este período de gobierno la Cancillería estuvo primero en manos de Héctor Gross Espiell,¹⁵ de la misma fracción del Presidente, desde el 1º de marzo de 1990 al 4 de enero de 1993 y desde esta fecha al 1º de marzo de 1995 en manos de Sergio Abreu, también del PN, pero en este caso de Renovación y Victoria, fracción escindida del Movimiento Nacional de Rocha, sector tradicionalmente no herrerista.¹⁶ Este gesto buscó mantener la cohesión intrapartidaria en momentos en que la coalición de gobierno vivía la segunda retirada de socios de entre sus filas.

El PN, y particularmente el herrerismo, se encontraba en un proceso de readaptación de su mirada en lo que atañe a la política exterior, dando mayor primacía a sus componentes liberales y aperturistas, acompañados de un accionar táctico caracterizado por el pragmatismo, manteniendo la visión de la importancia de la región como plataforma para la inserción internacional. La cercanía ideológica de los partidos integrantes de la coalición de gobierno permitió la coincidencia interpartidaria de ver en el “*regionalismo abierto*” a la orientación de la política exterior en el marco de un proceso de liberalización, desregulación y apertura económica, acorde con el clima de época. Como puede observarse en la Tabla 5 (PNUD, 2008, 271) el PC y el PN se posicionaban muy próximos en el eje izquierda – derecha, y el promedio de la coalición de gobierno la ubicaba en la centroderecha, lo cual es congruente con la estrategia de política exterior que se impulsó.

Tabla 5. Posición ideológica de los partidos políticos uruguayos (1990 – 1995).

Partido	Promedio*	(N)
PC	5	(20)
PN	5,6	(20)
FA	2,9	(25)
Apoyan al gobierno**	5,5	
Distancia Máxima	2,7	

* Posición en una escala de 1 al 10, donde 1 es muy de izquierda y 10 es muy de derecha. Entre paréntesis aparece el número de casos.

** Promedios ponderados según el peso de cada partido en la coalición.

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD, 2008, 271.

En el plano de la integración regional y en su conjugación con estrategias liberales, desde filas del propio PN se manifiestan algunas tensiones. Un miembro del herrerismo señala que “*En política internacional, Lacalle transformó al partido. Lacalle es más liberal que Herrera [...] En el Partido Nacional no hay unanimidades en este campo.*” Desde filas no herreristas, este proceso de readaptación de la visión regional generó críticas.¹⁷

El proceso de integración tuvo en el año 1990 un punto de inflexión. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay impulsaban la creación de un mercado común en la subregión. Paraguay fue invitado a unirse al proceso, mientras Chile al evaluar su modelo de inserción tomó la decisión de ser observador del proceso. Como señalan Miriam Saraiva y Laura Tedesco:

[...]el nuevo modelo de integración fue percibido por los países latinoamericanos como una forma de aumentar su competitividad económica y de enfrentar desafíos y presiones internas y externas resultantes de la economía globalizada. De este modo, con el cambio de década tuvo lugar un reimpulso en el proceso de integración del Mercado Común Centro-Americano y del Pacto Andino, orientados hacia el establecimiento de una unión aduanera, y la formación del Mercosur con el mismo propósito. Estos agrupamientos[...]se caracterizaron por la apertura al exterior con la liberalización de las economías y, al mismo tiempo, buscaron tornarse más atractivos para el capital externo general. La opción por un proceso de integración de carácter abierto y funcionando como canal de inserción en la economía internacional se convirtió en un mecanismo importante en el arco de las acciones externas. (Saraiva, M. y Tedesco, L., 2004, 478-479).

Uruguay, al igual que Argentina y Brasil, en este período intentó avanzar por la senda aperturista y liberal. A inicio de la década de 1990: “*La coincidencia en la aplicación de políticas económicas de corte liberal por los gobiernos de Collor y Menem –aunque con menos éxito en el caso brasileño– contribuyó a la adopción del modelo de integración con apertura para el exterior.*” (Saraiva, M. y Tedesco, L., 2004, 503).

En la década de 1990, Argentina aplicó una estrategia convergente con el concepto de “*Estado Comercial*” (*Trading State*) de Richard Rosecrance (Rosecrance, R., 1986). La política exterior se constituyó en un elemento cen-

tral de la transformación liberal de la economía y del Estado. Esta estrategia, junto a la liberalización económica colocó como piedra angular a la atracción de inversores y la mirada estaba puesta en EEUU como líder regional y global. La idea de soberanía se relacionaba con la idea de desarrollo económico, ya que un Estado soberano debía ser un Estado desarrollado, quedando, así, la política exterior subordinada a la política económica.

En el caso brasileño, Fernando Collor de Mello realizó un empuje de apertura en clave liberal, que fue matizada con su caída y la asunción de Itamar Franco quien poseía posturas más nacionalistas. El empresariado brasileño se manifestó aperturista pero no realizó una apuesta decidida a favor de esta estrategia. Fernando Henrique Cardoso desde 1994 reenfatizó el aperturismo, aunque en la interna del país se encontraban en pugna dos corrientes de opinión. Una liberalizante y la otra más cautelosa frente a la acción a tomar en el escenario internacional, que vivía cambios significativos y rápidos en la época, considerando que lo mejor era el análisis caso a caso para elegir la estrategia a seguir (Saraiva, M. y Tedesco, L. 2004, 493-494).

La Argentina de Carlos Menem y el Brasil de Fernando Collor de Melo se alejaban del Tercer Mundo y se reorientaba hacia el Norte Desarrollado liderado por EEUU (Saraiva, M. y Tedesco, L. 2004, 496). Uruguay convergía en esta estrategia a partir de sumarse a los acuerdos regionales entre ambos países que dieron lugar a la consolidación del Mercosur.

Este proceso tuvo diferentes reacciones en el Servicio Exterior de los países. A diferencia de las corporaciones diplomáticas argentina y uruguaya, la brasileña con una constitución más fuerte como “burocracia aislada” se manifestó divergente por momentos y en algunas de sus áreas, frente a los cambios de orientación, vio limitada su “autonomía relativa”. La visión presente en Itamaraty de un orden internacional inestable y transitorio, con un liderazgo estadounidense que debía adaptarse al nuevo contexto, impactaba con un posicionamiento menos pro estadounidense que el argentino. Este nuevo escenario internacional, desde la interpretación brasileña, permitiría establecer acuerdos o coincidir con países según variaban los temas de la agenda (Saraiva, M. y Tedesco, L. 2004, 496-499).

En el caso uruguayo, la apertura comercial al mundo se colocó como objetivo clave, lo que implicaba amplitud de socios, sin por ello dejar de con-

ceder un lugar central a la alianza con EEUU en este plano. La integración regional era funcional a este objetivo, ya que avanzaba con el plano económico comercial en el centro de la estrategia de acción y se enmarcaba en el paradigma general, entonces reinante en la región, que veía en el neoliberalismo la bitácora para la reorientación de acciones en las políticas públicas y en la articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

El sector privado uruguayo veía con buenos ojos el proceso, ejemplo de esto es lo que solicitaba al gobierno, en diciembre de 1988, el Departamento de Estudios Económicos de la Cámara de Industria: “[...]un estrecho seguimiento del tema y de sus eventuales efectos sobre Uruguay, desde el momento en que la opción parece ser de hierro, y la integración, si bien con mayores riesgos, parecen vislumbrarse beneficios cuantitativa y cualitativamente distintos.” (Citado por Pérez, R., 2011, 68). Partiendo del relato realizado por Sergio Abreu (1991), Romeo Pérez señala que:

[...]la inquietud trasladada por los industriales determinó una pronta iniciativa de la Presidencia de la República, que convocó en reserva los principales dirigentes de todos los partidos con representación parlamentaria a fin de someter a sus opiniones no el problema desnudo (los riesgos para los canales de comercialización en las latitudes regionales de nuestras exportaciones) sino una línea de acción: el propósito de incorporarse como tercer miembro pleno al diseño de integración que aplicaban los dos vecinos y que el país hasta entonces se había limitado a observar. Los partidos tomaron con irreprochable responsabilidad la iniciativa, y transcurridos unos pocos días de deliberación y consultas, comunicaron en una segunda reunión sus pronunciamientos respectivos, todos ellos propicios a la propuesta presidencial. Se comenzaba así a elaborar el apoyo virtualmente unánime con que el Tratado de Asunción sería aprobado por el Parlamento, meses después. (Pérez, R., 2011, 68-69).

Los partidos, como intermediadores de intereses se colocaron al frente del proceso. A partir de la adhesión uruguaya al proceso de integración se comenzó con la aplicación de un conjunto de medidas para favorecer la integración, como fue liberar la importación de bienes de capital provenientes de Brasil, Argentina y Paraguay. A la vez que se comenzó a avanzar en una agenda bilateral con los tres países para impulsar la integración. Mientras en

el período anterior Argentina fue el país que concentró mayor actividad relevante en lo bilateral, en este período la tendencia a concentrar la misma con Brasil se incrementó¹⁸.

El 26 de marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción, mediante el cual se creaba el Mercado Común del Sur (Mercosur). En el Parlamento su ratificación fue por unanimidad en el Senado, mientras que solamente dos diputados del Frente Amplio votaron en contra en la Cámara de Representantes.¹⁹ En 1994 el proceso de integración se robusteció con la construcción institucional que planteó el Protocolo de Ouro Preto. El regionalismo abierto que se planteaba ponía un fuerte énfasis en la apertura al mundo, hecho que se puede ver en la agenda externa que el bloque buscaba desarrollar con la Unión Europea (UE) y con EEUU, que en estos años concretaba el NAFTA²⁰ y proponía lazos comerciales con América Latina.

Como recuerdan varios legisladores nacionalistas, el proceso de incorporación al proceso de formación del Mercosur fue guiado, también por una perspectiva política pragmática. Un legislador herrerista entrevistado señaló:

El herrerismo tiene en política exterior una gran dosis de pragmatismo. Hay principios y a partir de allí, hay aplicación en la realidad con criterios de ubicuidad. El país es pequeño y debe moverse con facilidad y versatilidad. Cuando Uruguay ingresa en el Mercosur, Chile lo iba a hacer también, cuando esto no pasa se invita a Paraguay[...] para no quedar entre Argentina y Brasil solos, para sumar uno más [...] tener un socio menor más que nos ayude a equilibrar la balanza.

Desde filas del herrerismo, este proceso se veía como la instalación de una plataforma para la apertura comercial a nivel global, en el marco de procesos de regionalización que se daban en el continente, y en consonancia con las estrategias de relacionamiento de EEUU y de la UE. En este sentido, un senador herrerista señaló que: *“El Mercosur [de su momento fundacional] era una plataforma de negociación entre bloques y no para integrarnos únicamente en el bloque. Era una mejor posición de negociación frente a EEUU, Canadá y México. Frente a la UE. Frente a los países asiáticos.”*

A pesar de esta visión aperturista predominante en el herrerismo, desde las filas más liberales del PC se veía el acuerdo con cierto recelo. Desde filas bat-

llistas del PC un entrevistado manifestó que: “*Hubo matices dentro del Partido Colorado cuando arrancó el Mercosur. Los quincistas dudaban de presentarse al mundo junto a dos países proteccionistas como Argentina y Brasil. [...] El ala más liberal del partido veía con preocupación este acuerdo.*”

En junio de 1990, el Presidente de los EEUU, George Bush, lanzó la Iniciativa para las Américas. Ya en agosto, los ministros de relaciones exteriores de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay comenzaron a analizar la propuesta. Y en setiembre de ese año, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay presentaron una propuesta de negociación sobre la Iniciativa para las Américas. Ya en 1991 se suscribió el Acuerdo del Jardín de las Rosas, conocido como 4+1, entre los Estados Parte del Mercosur y EEUU, para constituir un Consejo Consultivo en las áreas de Comercio e Inversiones y un mecanismo de consulta sobre las áreas consignadas y sobre la Ronda Uruguay. En diciembre de 1994, se realizó en Miami la I Cumbre de las Américas donde se propuso la creación un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que abarcaría al continente, teniendo como horizonte para su cristalización el final de 2005.

La agenda externa del Mercosur, a partir de 1994 incluyó el inicio de las negociaciones de un acuerdo de asociación estratégica con la UE, integrado por tres capítulos: comercio, cooperación y diálogo político. A final de ese año, el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea anunció el inicio, para 1995, de las negociaciones con el Mercosur.

En el ámbito financiero internacional, con el apoyo del FMI a la política financiera del Gobierno de Lacalle se inició el acuerdo *stand-by*. En 1991 se firmó un acuerdo de refinanciación de las obligaciones de deuda del sector público con bancos privados en el marco del Plan Brady y se logró un nuevo acuerdo *stand-by* de un año con el FMI.

En el ámbito multilateral el país se mostró activo, particularmente en el plano económico comercial. Ya con Sergio Abreu como Canciller, Uruguay presidió el Comité de negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del GATT y acompañó el proceso fundacional de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que se concretó en 1995.

La coyuntura nacional e internacional mostraba a un Uruguay que ingresaba a procesos regionales con énfasis económico-comercial, en el marco de

un proceso de liberalización tanto hacia adentro como hacia afuera. El equilibrio región – mundo se mantenía, pero con una tónica aperturista muy marcada. El herrerismo, otrora defensor de un regionalismo rioplatense y antimperialista, se reperfilaba en clave liberal promoviendo la apertura económico-comercial del país.

Durante el lustro 1990-1995 se desarrolló una política exterior impulsada por el partido de gobierno que logró el apoyo al menos del PC como socio de la coalición, generando así consenso y continuidad. La política exterior durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle se ubicó en el escenario V de la tipología (regionalismo abierto). Aunque debe señalarse que se buscó fuertemente avanzar hacia el escenario VIII (zona de libre comercio), a través de la apertura y liberalización comercial de la mano de una asociación estratégica con el mundo desarrollado, principalmente EEUU y la UE.

c. La política exterior en el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995 – 2000)

El segundo gobierno de Julio María Sanguinetti se constituyó luego de una elección altamente competitiva entre los tres principales partidos, teniendo una diferencia de votos válidos de 1,7% entre el primero y el tercero y de 1,1% entre el primero y el segundo (ver Tabla 6) (*De Armas, G., 2009, 43*). El PC retornaba al gobierno controlando el 33% de la Asamblea General (ver Tabla 7) y la fracción del Presidente el 26%.²¹

Tabla 6. Resultados de las elecciones de 1994 (votos válidos)

Partido	% de votos
PC	32,3
PN	31,2
FA	30,6
NE	5,1

Fuente: De Armas, G., 2009, 43.

En términos de posicionamiento ideológico, si se comparan los datos de la Tabla 7 con los de la Tabla 2, podemos observar un cambio significativo que visibilizó la investigación de David Altman (2002). El PN se encontraba en 1997 a la derecha del PC. Como señala el autor: “*Durante estos once años no ha habido un cambio sustancial del puntaje del Partido Colorado, apenas un 0,05. Lo que sí existe es un importante movimiento del Partido Nacional a la derecha de casi un punto y medio de la escala. El Frente Amplio también tuvo un desplazamiento significativo a la derecha (en términos relativos) de medio punto de la escala.*” (Altman, D., 2002, 94). Si se observa la Tabla 5, podrá notarse que el PN ya se había corrido a la derecha del PC en el período 1990 – 1995.

El posicionamiento ideológico del PN y el PC, en el eje izquierda – derecha, mostraba una importante superposición. Esta cercanía auguraba posibilidades de acuerdos.

Tabla 7. Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda derecha en 1997.²²

	Todos los miembros del Parlamento ven	(N)	Los demás partidos ven	(N)	Autoidentificación de los miembros de los partidos evaluados	(N)
FA	3,41 (0,48)	91	3,15 (1,17)	62	2,92 (0,70)	29
PC	7,15 (0,81)	91	8,11 (1,17)	62	5,44 (1,54)	29
PN	7,37 (0,43)	91	7,43 (1,28)	63	5,82 (1,14)	28
NE	4,42 (0,62)	91	4,43 (1,41)	86	4,40 (0,80)	5

Fuente: Altman, D., 2002, 94.

Luego de las elecciones, el Presidente Julio María Sanguinetti negoció y logró concretar la formación de una coalición de gobierno que incluía a la totalidad de las fracciones del PC y el PN. Como señala Daniel Chasquetti: “[...]el nuevo Presidente se aseguraba una holgada mayoría en el Parlamento (64% de la Asamblea General) y un gabinete integrado por figuras de considerable prestigio político.” (1999, 40).

La negociación con los líderes de fracciones del PN concluyeron con acuerdos programáticos en temas de seguridad social, seguridad ciudadana, reforma del Estado y educación. Traduciéndose en que:

El funcionamiento de la coalición de gobierno aseguró la aprobación de un conjunto de leyes de considerable importancia como el Ajuste Fiscal, la Ley de Seguridad Ciudadana, la Reforma de la Seguridad Social, Presupuesto Nacional, desmonopolización de Alcoholes, las Rendiciones de Cuentas, etc. (Chasquetti, D., 1999, 40).

La construcción del gabinete fue un punto central de la coalición de gobierno, el PC retuvo ocho ministerios y dio la titularidad de los cuatro restantes a su socio, el PN. Al igual que en su primer gobierno, el Presidente cedió dos de los ministerios considerados importantes: Defensa Nacional y Relaciones Exteriores. Ambos al sector Manos a la Obra, la fracción mayoritaria del segundo partido más votado, liderado por Alberto Volonté quien en ese momento presidía el Honorable Directorio del PN. El herrerismo, liderado por el expresidente Luis Alberto Lacalle se quedó con la titularidad de dos ministerios (Trabajo y Seguridad Social; y Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) luego de insistir en las negociaciones que el partido, y el sector del Presidente, debían guardar para sí la titularidad de los ministerios importantes.

Durante el gobierno de Sanguinetti, el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores fue ocupado desde el 1º de marzo de 1995 al 2 de febrero de 1998 por Álvaro Ramos y desde esa fecha hasta el fin del período por Didier Operti, quien sería también el Canciller del siguiente gobierno, encabezado por Jorge Batlle. Como se señaló en el párrafo anterior, el Presidente nuevamente no reservó la Cancillería (una cartera considerada importante) para su partido y, por lo tanto como es obvio, para su fracción. Este comportamiento puede mostrar la necesidad de mantener el relacionamiento estrecho con el socio principal de la coalición de gobierno, a la vez que puede visibilizar el nivel de convergencia programática interpartidaria en esta arena de política pública.

Álvaro Ramos, el primer Canciller de Sanguinetti, ganó visibilidad política al integrar las filas del PN en el sector liderado por Gonzalo Aguirre, Renovación y Victoria. En 1994 fundó su propio sector, Propuesta Nacional, y apoyó la candidatura de Alberto Volonté adhiriendo a Manos a la Obra. Ramos, quien había sido candidato a la Vicepresidencia de la República, fue

designado Canciller en el marco de la coalición de gobierno y continuó la línea de acción del regionalismo abierto liberalizante que impulsó Lacalle.

Fue sucedido por Didier Operti, abogado especializado en Derecho Internacional Privado, que compartió su formación de grado con Julio María Sanguinetti y formaba parte de la fracción liderada por éste. Durante todo el período de gobierno la orientación de la política exterior continuó el rumbo del regionalismo abierto en clave liberal, mientras se avanzaba en las negociaciones comerciales con la UE y los EEUU.

A nivel regional, durante el período de Álvaro Ramos al frente de la Cancillería, se dieron señales de afirmación del impulso al proceso de integración del Mercosur. Entre ellos vale la pena señalar dos: uno relativo a la ciudadanía y otro al apoyo a la institucionalidad del bloque y al posicionamiento de Uruguay en dicho proceso. El primer acto relevante fue el otorgamiento del pasaporte del Mercosur a los ciudadanos, siendo el primer país en efectivizarlo. La segunda señal implicó la sanción parlamentaria de la ley que aprobó el Protocolo de Ouro Preto, haciéndolo antes que cualquier otro Poder Legislativo de los Estados Partes. A esto le siguió la suscripción del Acuerdo de Sede entre Uruguay y el Mercosur para poner en funcionamiento la Secretaría Administrativa del Mercosur en Montevideo. La misma comenzó a funcionar en 1997.

Uruguay durante este período se mantuvo activo en el ámbito iberoamericano, en tanto “puente” con Europa, a la vez que manifestó señales ambiguas en el espacio latinoamericano. Se abrió el diálogo con Cuba y se concretó la visita de Fidel Castro al país, pero en 1996 Uruguay decidió apoyar una resolución, impulsada por EEUU, presentada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas condenando al gobierno cubano a partir de una valoración de existencia de violaciones a los derechos humanos en ese país.

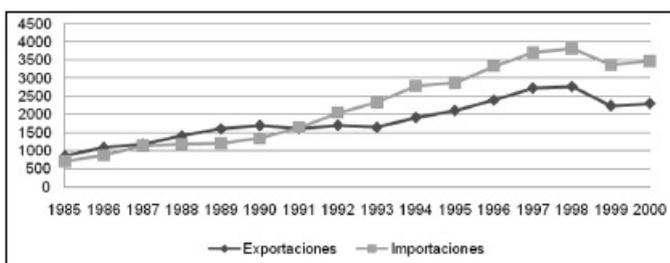
La Agenda Externa del Mercosur, mostrando ese “trajinar” entre el regionalismo abierto (escenario V) y la zona de libre comercio (escenario VIII), tuvo dos grandes horizontes extra regionales: las relaciones con la UE y con EEUU. En relación al bloque europeo, luego que el Parlamento Europeo planteara su apoyo a la profundización de las relaciones, los Ministros de Relaciones Exteriores de la UE mandataron a la Comisión Europea para que desarrollase la negociación de un acuerdo denominado Marco de Coopera-

ción Económica y Comercial con el Mercosur. Rápidamente se logró la concreción del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la UE y el Mercosur. Sobre estas bases se inicia el proceso de trabajo de la Comisión Mixta Mercosur – UE para abordar los temas económico-comerciales. Como es sabido, este capítulo ha tenido idas y venidas e intereses contrapuestos tanto entre los bloques como a su interna. Luego de algunos relanzamientos, el debate y la negociación siguen abiertos.

En relación al segundo punto de la agenda, el relacionamiento con EEUU, Uruguay acompañó las negociaciones de un Mercosur que, desde una estrategia de regionalismo abierto y liberalizante, avanzaba hacia la búsqueda de un marco de intercambio comercial con la principal potencia global de ese entonces. En este sentido, los países del Mercosur junto a EEUU –en el marco del Grupo 4+1– apuntaban a la concreción de una Zona de Libre Comercio Hemisférica a partir de los acuerdos logrados en la Cumbre de Miami. La estrategia elegida fue la convergencia gradual. Para ellos se crearon grupos de trabajo que se encargarían de armonizar prácticas en las áreas claves para el acceso a mercados. Paralelamente avanzaba la iniciativa del ALCA, constituyéndose once grupos de trabajo que abordaron temas relevantes de la agenda.²³

En el plano del comercio y las inversiones se registran dos hechos importantes. En 1996 Uruguay es reconocido como país libre de aftosa sin vacunación, lo que impactó en el acceso de las carnes nacionales en los mercados de América del Norte y Asia. Y en 1998 se aprobó la ley N° 16.906 de Promoción de Inversiones. En ella se establecía el trato igualitario para inversores nacionales y extranjeros, y se ampliaba el régimen de beneficios de la ley de Promoción Industrial. De esta manera se daba acceso automático a exoneraciones tributarias e incentivos para instalar proyectos de gran porte.

Gráfico 1. Evolución de las exportaciones e importaciones (1985 – 2000) (en millones de USD)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central del Uruguay.

Como puede verse en el Gráfico 1, en el período 1985 – 2000, mientras se avanzó en la apertura comercial del país, crecieron las importaciones y las exportaciones; más las primeras que las segundas. La apertura financiera del país se había iniciado en la década de 1970, y durante la década de 1990 la misma fue acompañada por una aceleración de la apertura comercial. Los principales instrumentos de la misma fueron la reducción unilateral de las barreras arancelarias y no arancelarias con terceros países, la incorporación al proceso del Mercosur y una política cambiaria diseñada para reducir los precios internos a través del abaratamiento de los productos importados, fueran estos insumos de producción o productos de consumo final. La aplicación de estas herramientas condujeron a:

La conjunción de la política cambiaria y la de apertura condujo a la apreciación del tipo de cambio real del país, lo que redujo la capacidad de competir de las exportaciones uruguayas y además estimuló el crecimiento de las importaciones. En consecuencia, se produjo un significativo déficit de Balanza Comercial y de Cuenta Corriente, sólo contablemente financiado con ingresos de capitales desde el exterior. Desde el punto de vista de la política comercial y la cambiaria, y por ello de la fiscal, la captación de capitales se tornó un factor central. Por lo tanto, el éxito de este modelo quedó muy condicionado por el sector externo. (Dutra, G., 2007, 16).

Tabla 8. Evolución del comercio internacional y con el Mercosur (en millones de dólares corrientes)

	1990	1995	1999
Total exportaciones	1693	2106	2237
Total importaciones	1343	2867	3357
Saldo comercial	350	- 761	- 1120
Exportaciones al Mercosur	591	992	1007
Importaciones del Mercosur	535	1321	1462
Comercio total/Mercosur (en %)*	37,1	46,4	44,1

*Exportaciones e importaciones totales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Dutra, G. 2007, 24 y 25.

La apertura de la economía uruguaya al mundo y a la región se tradujo en aumento de las exportaciones, medidas en dólares corrientes, en una tasa acumulativa anual del 6,5% y de las importaciones de un 14%. La conjunción de la política cambiaria con la apertura comercial provocó un abaratamiento de las importaciones, las cuales se triplicaron en un lapso de ocho años. Esto impactó en la Balanza Comercial, la cual fue evolucionando hacia una tendencia deficitaria, de aproximadamente un 5% del Producto Bruto Interno (PIB) anual. Y si se atiende a la estructura del flujo comercial segmentado por países de origen y destino, se podía observar una concentración del mismo en Argentina y Brasil. Con el primero, el déficit fue permanente, con un comercio de tipo intrasectorial, con mayor especialización dentro de las ramas de actividad. Por su parte, Brasil concentró la mayor parte del flujo comercial. Las importaciones originarias de este destino eran mayoritariamente de productos industriales, mientras que las exportaciones a este país eran mayoritariamente del sector primario. En el plano de los servicios, el país tuvo en el turismo su principal rubro, concentrándose básicamente en visitantes de origen regional. Este escenario mostraba a Uruguay en una situación de vulnerabilidad frente a posibles movimientos bruscos en el escenario económico regional (Dutra, G., 2007, 24-25).

En el plano de las finanzas internacionales, Uruguay desde 1996 siguió una dinámica de acuerdo *stand-by* con el FMI, que mantuvo vigentes hasta finales de 1998. En marzo de 1999 se renegociaría un nuevo acuerdo *stand-by* con carácter precautorio por un año, ya con la crisis económica golpeando a las puertas de la región.

Al asumir Didier Opertti como Ministro de Relaciones Exteriores, la agenda de la política exterior uruguaya tenía en el horizonte las negociaciones del ALCA y del Mercosur con la UE, la Presidencia de Uruguay de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1998-1999), y a la vez se enfrentaría con los impactos de la devaluación de la moneda brasileña (el Real) tanto a nivel interno como en el proceso de integración regional.

En relación al primer aspecto, en febrero de 1998, en el marco de la III Reunión del Comité Preparatorio del ALCA, comenzaron a visibilizarse posiciones por parte del gobierno y el sector privado de EEUU que presentaban intereses contrapuestos a los del Mercosur. Esto no fue un impedimento para que en el mes de abril, en el marco de la II Cumbre de las Américas en San-

tiago de Chile, los presidentes del continente realizaron el lanzamiento de las negociaciones para la constitución del ALCA.

En relación con el segundo aspecto, en julio de 1999, el Mercosur y la UE realizaron el lanzamiento de las negociaciones para un acuerdo comercial bi-regional. Uruguay paralelamente, en 2000, concretó un Acuerdo Bilateral con China con el objetivo de abrir un nuevo mercado de importancia.

El año 1999 sería clave para la reorientación de la política exterior uruguaya, Jorge Batlle ganaría las elecciones y aportaría durante su gobierno un énfasis panamericanista y pro estadounidense, a la vez que Brasil entraba en recesión impactando en la región, generando en Uruguay una retracción de las exportaciones y caída de los precios de las mismas.

A fines de 1998, Brasil señalaba que no devaluaría el Real, pero a mediados de enero se anunció la ampliación de la banda de flotación cambiaria, lo que de hecho significaba una devaluación del 8%. La reacción del mercado fue un aumento de la especulación y las salidas de capital, traduciéndose en pérdida de reservas. La decisión de dejar flotar libremente el real generó a finales de enero de 1999 una depreciación del 61%.

La reacción en la región no se hizo esperar, en junio de 1999 el Grupo Mercado Común del Mercosur concretaba una reunión extraordinaria en la que se insistió en la coordinación de las políticas macroeconómicas, aspecto que ya se encontraba planteado en el Tratado de Asunción, y se creó un grupo para dar seguimiento a la situación económico social de la región.

La política exterior uruguaya, consensuada dentro de la coalición de gobierno dentro del escenario V (regionalismo abierto), comenzaría a moverse más decididamente rumbo al escenario VIII (zona de libre comercio). Se fortalecían las relaciones de Uruguay con México a través de un Acuerdo de Complementación Económica (ACE N°5) en el marco de la ALADI y la concreción de un Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. Estas acciones, junto al acuerdo marco entre el Mercosur y México para la creación de un Área de Libre Comercio, permitirían que en julio de 2002, ya en el gobierno de Jorge Batlle, se iniciaron las negociaciones para concretar un Tratado de Libre Comercio (TLC). El mismo fue firmado en 2003 y entró en vigor en 2004. La orientación panamericanista y aperturista sería la clave

distintiva del gobierno de Jorge Batlle.

d. La política exterior en el gobierno de Jorge Batlle (2000 – 2005)

El escenario político que arrojó la elección de 1994 había colocado al Presidente Julio María Sanguinetti en un escenario complejo. Su partido era la minoría mayor del Parlamento, pero logró construir una coalición mayoritaria. Las reformas impulsadas en varias arenas de políticas públicas contaron con el apoyo de la misma, pero los votos del Nuevo Espacio fueron necesarios para impulsar una Reforma Constitucional que, en 1996, transformó el sistema electoral uruguayo.

Este cambio en las reglas electorales implicó la sustitución de la mayoría simple para la elección del Presidente por la mayoría absoluta a dos vueltas (balotaje), se limitó el uso del doble voto simultáneo (o múltiple voto simultáneo) al establecer la obligatoriedad de candidatos presidenciales únicos y se eliminó la acumulación por sublemas en la elección de diputados, se separaron las elecciones en primarias (internas), legislativas, una eventual segunda vuelta y las departamentales. Adicionalmente se eliminó la distinción entre lemas permanentes y accidentales (Buquet, D., 2004, 166 – 167). El resultado de las elecciones legislativas de 1999 se resume en la Tabla 9.

Tabla 9. Resultados de las elecciones de 1999 (votos válidos)

<u>Partido</u>	<u>% de votos</u>
PC	32,78
PN	22,31
FA	40,11
NE	4,56

Fuente: De Armas, G., 2009, 43.

Jorge Batlle llegó a la presidencia luego de una segunda vuelta donde obtuvo el 52,5% de los votos. Como puede verse en la Tabla 11, el escenario parlamentario mostraba complejidades para el gobierno que asumía. El Frente Amplio obtuvo el 40,11% de los votos, lo que se traducía en un contingente legislativo de doce senadores y cuarenta diputados. El Nuevo Espacio logró un senador y cuatro diputados. El Partido Nacional contaba con siete sena-

dores y veintidós diputados. Mientras que el Partido Colorado le ofrecía un contingente legislativo al presidente de once senadores (incluido el Vicepresidente de la República) y treinta y tres diputados.

El posicionamiento ideológico en el eje izquierda – derecha mostraba una gran cercanía entre el PC y el PN, a la vez que una distancia importante con el FA. El posicionamiento ideológico de la coalición con la que iniciaría su gobierno el Presidente Jorge Batlle se ubicaba en la centroderecha.

Tabla 10. Posición ideológica de los partidos políticos uruguayos (2000 – 2005).

Partido	Promedio*	(N)
PC	5,5	(37)
PN	5,4	(27)
FA	3,1	(49)
Apoyan al gobierno**	5,5	
Distancia Máxima	2,9	

* Posición en una escala de 1 al 10, donde 1 es muy de izquierda y 10 es muy de derecha. Entre paréntesis aparece el número de casos.

** Promedios ponderados según el peso de cada partido en la coalición.

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2008, 271).

Jorge Batlle había triunfado en las primarias de abril sobre el otro precandidato colorado, Luis Hierro López. Este último integraba a la fracción de Julio María Sanguinetti, el Foro Batllista, cuyos posicionamientos eran menos liberalizantes que los del Presidente Batlle y su fracción. En las elecciones legislativas de octubre, el Foro Batllista obtuvo una mejor votación que la Lista 15, la fracción liderada por Jorge Batlle. La primera contaba con seis senadores (incluido el Vicepresidente de la República) y dieciocho diputados, mientras que la fracción del Presidente era minoritaria en su partido, contando con cinco senadores y quince diputados. Si a esta situación se agrega que el PN había sido afectado en su desempeño electoral por su participación en la coalición de gobierno de Julio María Sanguinetti, la búsqueda de acuerdos inter e intrapartidarios no serían fáciles para el Presidente electo.

Las negociaciones se iniciaron entre Jorge Batlle (líder de la Lista 15) y Luis Alberto Lacalle (PN) sin que el Presidente electo mantuviese conversaciones formales con Julio María Sanguinetti, líder de la otra fracción del PC: el Foro Batllista, quien tenía el mayor contingente legislativo dentro de su partido. Jorge Batlle negoció con Julio María Sanguinetti la distribución de los ministerios entre las fracciones del PC y los nombres de los posibles titulares de las carteras. El Presidente electo intentó impulsar como futuro Canciller al Ministro de Economía Luis Mosca, un economista liberal. El líder del Foro Batllista tenía como candidato a su Vicepresidente de la República, Hugo Fernández Faingold, un hombre de su fracción (Fernández Luzuriaga, W., 2000, 25).

La negociación interna mostró la debilidad de un Presidente que tenía un contingente legislativo minoritario en su partido, lo que se tradujo en una presencia muy relevante de la otra fracción colorada en el gabinete. El Foro Batllista se quedó con tres de las cuatro carteras consideradas importantes (Relaciones Exteriores, Defensa Nacional e Interior), quedando solamente el Ministerio de Economía y Finanzas en manos de la fracción del Presidente.

Tabla 11. Indicadores sobre la formación del gobierno de Jorge Batlle (2000 – 2005).

Periodo	Tipo de Gobierno	% de Diputados Partido del Presidente	% de Diputados Fracción del Presidente	Coalición del Presidente (% de Diputados)	Ministros Partido del Presidente	Ministros Partidos socios	Indep.	Ministerios importantes (Partido del Presidente)	Ministerios importantes (Fracción del Presidente)
2000-02	Coalición Mayoritaria	32,3	14,1	55,6	8	5	0	4	1
2002-05	Partido Minoritario	32,3	14,1	-	11	0	2	4	1

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Las negociaciones con el PN para el armado de una coalición de gobierno fueron avanzando hasta la elaboración de ciento seis medidas concretas que se derivaron del “*Compromiso de Gobierno*” que fue aceptado por Jorge Batlle como parte del acuerdo electoral previo a la segunda vuelta electoral. Como relata Wilson Fernández Luzuriaga:

En propuestas de repercusión directa en la política exterior se destaca: Exportaciones, mercados, precios y trabas (Poder Ejecutivo). Amplia-

ción del mecanismo de devolución de impuestos a la exportación (ley y resolución). Promoción de la comercialización en el exterior (Corporación Nacional para el Desarrollo). Ministerio de Relaciones Exteriores como agente vendedor (presupuesto). Reorientación de la negociación en el Mercosur (Poder Ejecutivo). Utilización de elementos de la OMC en defensa de lo nacional (Poder Ejecutivo). Ley de abanderamiento (ley). Incorporación del Río Uruguay a la Hidrovía (tratado). Dragado de los pasos Almirón, Vera y Barrizales (tratado y presupuesto). Autonomía de gestión de los puertos de Fray Bentos, Paysandú y Salto (ley). Incentivo a las participaciones en misiones de paz de la ONU (Poder Ejecutivo). (Fernández Luzuriaga, W., 2000, 25).

El acuerdo con el PN, y particularmente los énfasis puestos por el herre-rismo, orientaban la política exterior con un claro perfil comercialista y aper-turista. Finalmente Didier Operti se mantendría en el cargo de Canciller, marcando una línea de continuidad. Hombre del Foro Batllista y amigo per-sonal del expresidente Julio María Sanguinetti, se enfrentó en varias oportu-nidades con el Presidente Batlle por asuntos relativos a la orientación de la política exterior. La coalición de gobierno que incluyó al PN llegaría a su fin al cierre del año 2002. Las repercusiones de la crisis económico-financiera vi-vida a mediados de ese año impulsaron al sector no herrerista del PN a pro-mover la decisión de la Convención del partido de abandonar la coalición, retirando a sus ministros. Esta decisión fue ratificada por el Directorio del partido Nacional el 25 de octubre de 2002.

El contexto regional y global durante el período registró un panorama agitado. Los atentados terroristas de Al Qaeda y la redefinición de la política internacional estadounidense con el corolario de la segunda guerra de Irak, la construcción discursiva del enfrentamiento Occidente – Oriente y la resig-nificación del papel del hegemon global cambiaron la geografía de las luchas de poder en el sistema internacional. La crisis en Brasil y Argentina repercutió en el Uruguay, que luego de las transformaciones en su estructura del co-mercio exterior se veía vulnerable frente a los cambios en la región. La cri-sis de 2002, una de las más duras de la historia del país se constituiría en una coyuntura crítica. La acentuación de la orientación aperturista, liberalizante y alineada a los países desarrollados, y especialmente pro estadounidense im-pulsada por el Presidente, se vería agotada. El cambio en los equilibrios po-líticos generaría las condiciones para la reorientación de la política exterior.

Como señala Daniela Guerra (Guerra, D., 2007, 83-93), durante la Presidencia de Jorge Batlle, la política exterior mostró un constante alejamiento del Mercosur, a la vez que se avanzaba en negociaciones paralelas tanto en el ámbito del ALCA como con la UE, mientras que el acercamiento a EEUU se profundizaba, el país vivía otros conflictos bilaterales, por ejemplo con Argentina.²⁴ Analizando el período, Wilson Fernández Luzuriaga, además de resaltar importantes cambios de rumbo en la política exterior, señala que:

Los cambios son impulsados por el presidente, amoldados y muchas veces moderados por el canciller, y casi todos operan sin consenso al interior del sistema político. Los posicionamientos en materia de inserción internacional muestran erráticos gestos de Batlle. Los mismos pasaron por declarar el fortalecimiento del bloque e inclusive de reivindicar el 4+1, como método de negociación conjunto y subregional, a la vez que emprendió negociaciones bilaterales con EEUU, justificándolas en las crisis de los socios mayores del Mercosur y la necesidad de apertura de mercados. La apuesta del presidente se centró en conseguir compradores para las producciones agrícolas con el fin aliviar las urgencias en el corto plazo, dejando de lado cualquier actitud que entendiera al bloque subregional como un espacio para el desarrollo nacional y como proyecto de largo alcance de producción integrada. (2003, 45).

Los entrevistados del PC que recuerdan el período de gobierno de Jorge Batlle señalan tensiones entre las dos grandes alas del partido. Una apostando a una visión más cercana al regionalismo abierto y otra más aperturista y liberal, registrándose momentos de divergencias entre los líderes partidarios e inclusive entre integrantes del poder ejecutivo. Sobre este período manifiesta un integrante del PC:

Había algunas personas dentro del gobierno que tenían una actitud más rupturista con el Mercosur, que creían que la alternativa era el TLC con Estados Unidos. El propio Batlle creyó que podía ser por allí el camino. Y estaba el ALCA de por medio. Batlle creía en el ALCA. En la Cumbre de Quebec [2001], Batlle hizo un planteamiento de la importancia que el ALCA podía tener para la región porque era una alianza de comercio importante. [...] Esto no limita el accionar político de los países, que pueden votar lo que quieran en las Naciones Unidas. [...]

Batlle veía el ALCA con mucha esperanza a la vez que veía que la iniciativa tendría mucha dificultad a la interna de los Estados Unidos. Había que convencer al Congreso. El Uruguay, si debía hacer algo, era convencer a los congresistas estadounidenses para que den sus votos para el Fast Track.

La política exterior uruguaya, que durante el período 1985 – 2000 se había mantenido en el escenario V (regionalismo abierto) y había intentado avanzar hacia el escenario VIII (zona de libre comercio), durante el gobierno de Jorge Batlle fue más allá en su orientación aperturista. La política exterior impulsada por Jorge Batlle se orientaba decididamente hacia el escenario VIII, y de no ser posible concretar los acuerdos junto a los países de la región, el rumbo en clave panamericanista era tener como norte el relacionamiento con los EEUU (escenario VII). Si se atiende las estrategias más significativas de inserción internacional, puede comprobarse como la diversificación de exportaciones fue el instrumento más utilizado y el foco preferente de su direccionamiento fue EEUU.

La estrategia de negociación regional en el marco del ALCA, finalmente, no dio resultados y fue rechazada explícitamente por el Presidente Tabaré Vázquez en la IV Cumbre de las Américas en 2005 en Mar del Plata.

La falta de búsqueda de consensos sobre la orientación de la política exterior fue una constante durante el gobierno de Batlle, tanto a nivel de todo el sistema político, como dentro de la coalición y del propio partido de gobierno. Ejemplos de estos disensos son la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba, realizando un gesto político frente al gobierno estadounidense. Esta decisión fue tomada sin consultar a los socios de la coalición y sin informar al Poder Legislativo.

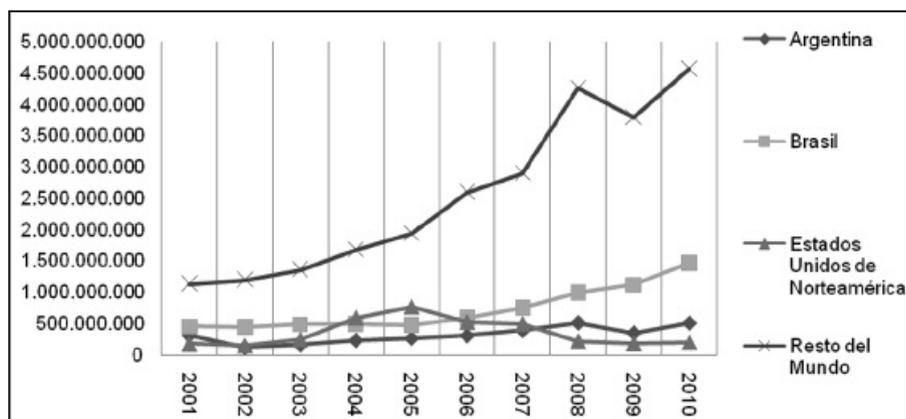
La acción exterior de Jorge Batlle buscando posicionar a Uruguay como un país “serio” y afectado por la crisis regional, tanto ante los EEUU como frente a Organismos Internacionales, particularmente el FMI. Como reseña Wilson Fernández Luzuriaga:

En el período estudiado, se concretó la promoción del país mediante un folleto publicado en el periódico estadounidense *The New York Times*, donde se describe a Uruguay como un oasis afectado por los males aje-

nos de su contexto regional. El hecho muestra claramente la intención primaria de mostrar al país como un socio atractivo para la recepción de inversiones y la venta de ciertos productos. Textualmente, se confiesa que ‘la prioridad de este pequeño país latinoamericano es establecer vínculos con Estados Unidos’. (Fernández Luzuriaga, W., 2003, 48).

Esta estrategia de acercamiento a Estados Unidos se vio reflejada en el plano comercial durante el gobierno de Jorge Batlle. Las exportaciones uruguayas a ese destino en dólares estadounidenses entre 2001 y 2004 aumentaron un 350%. EEUU desplazaba a Brasil y se posicionaba como el principal destino de las exportaciones uruguayas. Esta situación es la que recibiría el Presidente Tabaré Vázquez al inicio de su mandato, la cual fue parte del escenario en que se discutió la posibilidad de tener un TLC con este país y que generó grandes debates dentro del Frente Amplio.

Gráfico 2. Evolución de las exportaciones uruguayas en USD por destino (2000 – 2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Uruguay XXI.

La política exterior del período generó disensos y marca un momento de quiebre entre la trayectoria anterior y lo que ocurriría luego del triunfo electoral del Frente Amplio. Romeo Pérez realiza una evaluación crítica de la siguiente forma:

En el caso del Presidente Batlle, la atención al factor personal requiere ciertas precisiones. Mucho más que Sanguinetti y Lacalle, más que su

sucesor también, quiso aquél individualizar la política exterior, ajustarla a sus diagnósticos y convicciones, conducirla y ejecutarla según sus intuiciones y corazonadas, impulsando en más de una ocasión por inspiraciones momentáneas o empatías que creyó trascendentes. Se olvidó de su Partido, del basamento coalicional de su gobierno, de las tecnoburocracias de la Cancillería y el Ministerio de Economía, de la opinión pública, de las continuidades tenaces de nuestra acción estatal externa. Demostró un concepto elemental, apresurado, quizás irreflexivo de las posibilidades de la llamada diplomacia presidencial. Si se hiciera una distinción de lapsos significativos en el plano de los voluntarismos, hay un período Jorge Batlle en la reciente política externa del Uruguay; si se opta por periodizar en el plano de los resultados discernibles y de las novedades afianzadas para durar, el personalismo de ese Presidente fue neutralizado por el Canciller y el personal de la Cancillería, que obtuvieron algunos logros en los ejes consabidos de aquella política [...]. (Pérez, R., 2011, 61).

Algunas de las afirmaciones de Romeo Pérez merecen ser subrayadas y otras matizadas y discutidas. Los impulsos del Presidente en política exterior fueron moderados por el Canciller y por el Servicio Exterior. Pero debe puntualizarse un par de aspectos. El Presidente representa, tal vez en una versión potenciada, una de las vertientes internas del PC. Ésta tiene desde hace muchos años, al menos podría remontarse a sus orígenes en las disputas por la sucesión en el liderazgo partidario luego de la muerte de Luis Batlle Berres, un perfil netamente liberal y mucho menos estatista que su contracara especular intrapartidaria que se mantuvo más apegada a esa tradición batllista. Este perfil liberal construyó una mirada estratégica de la política exterior donde la apertura al mundo y la liberalización comercial eran un faro guía. El alejamiento de la región y el acercamiento decidido a EEUU, a tal punto de coincidir en asuntos políticos y no solamente económicos generó disensos dentro del partido de gobierno, al igual que con parte del PN. Su ala más liberal, el herrerismo fue socia principal en la coalición y convergía en la apertura comercial. El principal matiz con Romeo Pérez es pensar que la política exterior pueda resumirse a aspectos puramente de individuos. Como señala Adolfo Garcé al reflexionar sobre nuestro sistema político “[...]en Uruguay no gobiernan las personas, gobiernan los partidos.” (Garcé, A, 2010, 530).

Reflexiones a partir del ejercicio analítico

El análisis del derrotero histórico realizado permite visibilizar algunos elementos que pueden aportar a la construcción de explicaciones sobre las orientaciones de la política exterior en el período 1985-2005. Durante el período puede visibilizarse la centralidad de los actores partidarios en esta arena de política pública, liderando procesos e intermediando los intereses de otros actores. Con excepción del señalamiento del sector privado a favor de integrarse al Mercosur, los partidos tomaron siempre la iniciativa. Incluso puede rastrearse desde el retorno a la democracia una fuerte apuesta a acercarse al proceso bilateral argentino-brasileño que luego desembocó en el proyecto sub-regional mercosuriano.

El análisis histórico permite afirmar que a partir de 1985 se inauguró una orientación de política exterior que priorizó el escenario V (regionalismo abierto) y que buscó estratégicamente desplazarse rumbo al escenario VIII (zona de libre comercio), donde EEUU y la UE fueron los socios hacia los que se dedicó mayor atención. De esta forma puede conceptualizarse como un regionalismo aperturista y liberalizante, con una visión de la región como plataforma de inserción internacional.

Sobre los factores sistémicos puede señalarse que dicho proceso acompaña las dinámicas de la globalización donde EEUU logra un momento de gran influencia y los lineamientos del Consenso de Washington permean las políticas de la región.

Atendiendo a los factores domésticos del caso uruguayo, foco principal de este análisis, puede señalarse que los gobiernos abarcados, sea el primero de partido minoritario y los restantes de coalición, tuvieron un alto grado de convergencia ideológica (ver Tabla 12). La orientación de la política exterior impulsada aparece como la resultante de una convergencia entre los partidos fundacionales, por lo tanto se forjó un consenso entre éstos sobre la orientación de la política exterior.

Tabla 12. Posición ideológica de las coaliciones y los partidos de gobierno (1985 – 2010)

	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
Apoyan al gobierno**	4,8	5,5	5,6	5,5	3,1
Distancia máxima	2,7	2,7	2,9	2,4	2,4

* Posición en una escala de 1 al 10, donde 1 es muy de izquierda y 10 es muy de derecha. Entre paréntesis aparece el número de casos.

** Promedios ponderados según el peso de cada partido en la coalición.

Fuente: PNUD 2008, 271.

La formación de coaliciones es estimulada por el diseño institucional del sistema electoral y del régimen de gobierno presidencialista uruguayo. Dichas coaliciones son negociadas por los jefes de partido y de fracciones, mediante la cesión de cargos en el gabinete, otorgándole al Presidente el apoyo legislativo disciplinado de los actores (ver Tabla 13) (Chasquetti, *D.*, 2014, 295, *apud Koolhas, M.*, 2004) lo que permite la implementación de la política exterior consensuada.

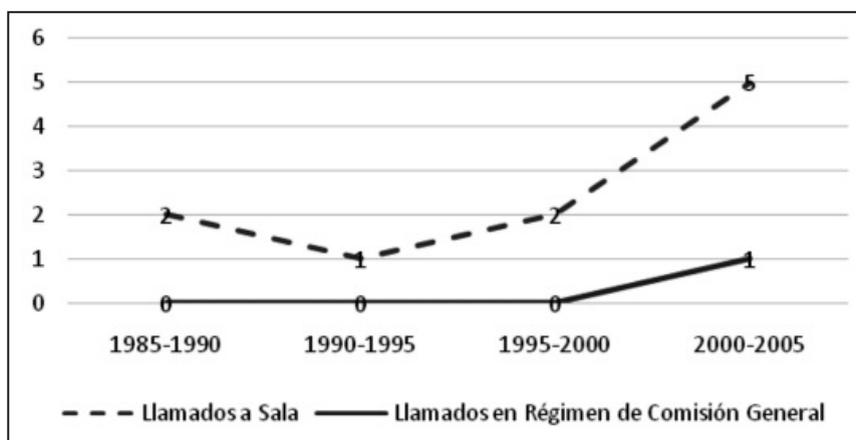
Tabla 13. Disciplina legislativa de las coaliciones cartelizadas en Uruguay (Índice de Rice)

Coalición	Disciplina perfecta (%)	Indisciplina (%)	Votaciones (n°)
Lacalle (1990-92)	93,3	6,7	15
Sanguinetti (1995-00)	95,5	4,5	22
Batlle (2000-02)	83,3	16,7	18
Todas	90,7	9,3	55

Fuente: Koolhas, M., 2004 en Chasquetti, *D.*, 2014, 295

Los consensos en política exterior, inaugurados en 1985 con la vuelta a la democracia, se mantuvieron estables hasta el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005). Este momento de divergencias puede visibilizarse a través del contralor parlamentario a su política exterior (ver Gráfico 3), mediante la realización de Llamados a Sala y en Régimen de Comisión General al canciller.

Gráfico 3. Llamados a Sala y en Régimen de Comisión General a los ministros de Relaciones Exteriores por período de Gobierno (1985 – 2005)



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

La devaluación del Real brasileño, la crisis argentina y los impactos sobre Uruguay, en función de la concentración de la actividad económica internacional en estos países colocó al proyecto regional en un momento de gran vulnerabilidad. En ese contexto el Mercosur brindó un *waiver* para sus estados partes con el fin de que pudiesen negociar acuerdos comerciales con miembros de ALADI. Uruguay avanzó y concretó el ACE N°60, un tratado de libre comercio con México que contó con el apoyo de todos los partidos uruguayos, siendo el miembro informante en el Senado el socialista Reinaldo Gargano. México conjugaba una salida aceptable entre la apertura y la región. Se estrechaba la relación con un miembro de ALADI y a la vez del NAFTA, y además con un país que acogió a varios exiliados durante la última dictadura.

Rota la coalición de apoyo del Presidente Batlle, en el marco de la crisis de 2002, éste intentó la aproximación bilateral con EEUU generando disensos en el sistema político frente a esta nueva estrategia. El relacionamiento con EEUU se convertiría en un asunto clave a resolver por parte del gobierno de Tabaré Vázquez a partir de 2005, cuando la rotación de los partidos en el gobierno también implicó un cambio de signo ideológico.

Los factores sistémicos y domésticos convergieron para dar lugar a una orientación de política exterior concreta. Por una parte, el avance de la globalización y de los procesos regionales como plataformas de inserción en una economía capitalista cada vez más interconectada hacían que un regionalismo aperturista y liberalizante estuviera afin con el “clima de época”. Entre los factores domésticos debe resaltarse el papel jugado por partidos programáticos y gobernantes, que lograron ser actores centrales y canalizadores de las demandas de otros actores domésticos. La convergencia ideológica entre el PC y el PN puede indicar un espacio de consenso importante sobre los rumbos que debía tomar la política exterior uruguaya. Las instituciones políticas domésticas favoreciendo la formación de coaliciones de partidos disciplinados, donde la negociación entre fracciones es clave, promueve los acuerdos programáticos a la vez que permite obtener las mayorías para la implementación de la política exterior acordada dentro de un espacio de consenso.

Partiendo de este argumento, la política exterior inaugurada en la redemocratización no fue una política de Estado, sino una política de consenso entre los partidos fundacionales. El impulso de Batlle -ya en el marco de un gobierno minoritario y sin apoyos extrapartidarios- de apartarse del rumbo consensuado marcó una ruptura importante, que se reflejó en la utilización de instrumentos de contralor por parte del Poder Legislativo. El cambio de signo ideológico del gobierno desde 2005 continuaría mostrando el carácter divergente que existe entre los partidos fundacionales y el FA sobre la orientación de la política exterior, además de visibilizarse la importancia de las fracciones en este campo²⁵. La ampliación del análisis abarcando más gobiernos uruguayos y los ejercicios de política exterior comparada con otros casos de la región es un camino a recorrer para poder avanzar en la construcción de mejores explicaciones sobre esta arena de política.

Referencias

- Altman, D. (2002). Cambios en las percepciones ideológicas de lemas y fracciones políticas: un mapa del sistema de partidos uruguayo (1986-1997). *Cuadernos del CLAEH*, (85), 89-110.
- Bizzozero, L. y Luján, C. (1992). *La Política Exterior del Gobierno de Transición en Uruguay (1985 – 1989)*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Buquet, D. (2004). Elecciones y Sistema Electoral. En Benjamín Nahum (dir.). *El Uruguay del Siglo XX. Tomo 2: La Política (pp.137-172)*. Montevideo: EBO – ICP.
- Caetano, G., López Burian, C. y Luján, C. (2016). La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010-2015). En J. Busquets y N. Bentancur (Coords.). *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica* (pp. 279-300). Montevideo: Fin de siglo.
- Caetano, G. y Carrau, N. (2012). *Cronología Básica de la Política Exterior Uruguaya (1985 – 2011)*. Montevideo: CEFIR. Inédito.
- Caetano, G., Rilla, J. y Pérez, R. (1987). La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. *Cuadernos del CLAEH* (44). 36 – 61.
- Chasquetti, D. (1999). Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y Coaliciones en Uruguay 1971-1997. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (10), 25-45.
- Chasquetti, D. (2014). *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay. Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR.
- Conley, R. (1999). Dreading Presidential Fast-Track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress. *Political Research Quarterly*, 52(4), 785-799.

- De Armas, G. (2009). Debilitamiento del efecto demográfico y consolidación de un nuevo sistema partidario: Evidencia de las elecciones 2009 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (18), 65-84.
- Dutra, G. (2007). *La Economía uruguaya a finales del S.XX e inicios del S.XXI*. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y Administración.
- Fernández Luzuriaga, W. (2000). El Presidente Electo en la Transición, Variables Afectadas de la Política Exterior. *Documento de Trabajo N° 53*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Fernández Luzuriaga, W. (2003). Ruptura de Consensos en la Política Exterior Uruguaya durante el Tormentoso 2002. *Documento de Trabajo N° 53*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Fordham, B. (1998). Economic Interests, Party and Ideology in Early Cold War Era U.S. Foreign Policy. *International Organization*, 52(2), 359-396.
- Garcé, A. (2010). Uruguay 2009: de Tabaré Vázquez a José Mujica. *Revista de Ciencia Política*, 30(2), 499-535.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University.
- González, L. (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.
- Guerra, D. (2007). Elementos de la Política Exterior en la Presidencia de Jorge Batlle. En G. Arce y D. Guerra. *El Uruguay en el primer lustro del siglo XXI: la economía política durante el gobierno del presidente Dr. Jorge Batlle* (pp. 63-96). Montevideo: FCU.
- Koolhas, M. (2004). *Coaliciones de gobierno en Uruguay, 1990-2003*. Tesis de grado. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- López Burian, C. (2015). Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). *Revista Colombia Internacional*, (83), 135-169.

- Luján, C. (1993). *Cambio de régimen y política internacional: el caso uruguayo*. Montevideo: División Cultura, Intendencia Municipal de Montevideo.
- Luján, C. (2010). La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios. En M. E. Mancebo y P. Narbondo (Coords.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 352-370). Montevideo: Fin de Siglo-CLACSO-ICP.
- Luján, C. (2011). Escenarios prospectivos de la política internacional del país. En R. Arocena y G. Caetano (Coords.). *La aventura uruguaya. El país y el mundo* (pp. 205-216). Montevideo: Debate.
- Malloy, J. (2003). High Discipline, Low Cohesion? The Uncertain Patterns of Canadian Parliamentary Party Groups. *Journal of Legislative Studies*, 9(4), 116-129.
- Mancebo, M. E. (1993). Tiempos políticos y ciclo institucional en la consolidación de la democracia uruguaya. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (6), 33-55.
- Marks, G., Wilson, C. y Ray, L. (2002). National Political Parties and European Integration. *American Journal of Political Science*, 46(3), 585-594.
- Martin, L. (2000). *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University.
- Merle, M. (1985). *Politique intérieure et politique extérieure. Forces et enjeux dans les relations internationales*. París: Economica.
- Milner, H. y Judkins, B. (2004). Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy? *International Studies Quarterly* 48. pp. 95 – 119.
- Onuki, J. y Oliveira, A. de (2010). Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. *Revista Política Hoje*, 19(1), 144-185.

- Pérez, R. (2011). *Política exterior uruguaya*. Montevideo: Ediciones de la Plaza.
- PNUD (2008). *Desarrollo humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano*. Montevideo: PNUD.
- Rosecrance, R. (1986). *The rise of the trading state: commerce and conquest in the modern world*. Nueva York: Basic Books.
- Salomón, M. y Pinheiro, L. (2013). Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(1), 40-59.
- Saraiva, M. y Tedesco, L. (2004). Argentina y Brasil. Políticas exteriores comparadas tras la Guerra Fría. En Palermo, V. (Comp.). *Política Brasileña Contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación*. Buenos Aires: ITDT – Siglo XXI.
- Thérien, J. y Noel, A. (2000). Political Parties and Foreign Aid. *The American Political Science Review*, 94(1), 151-162.

Prensa

- Búsqueda (13/12/2012). La política exterior nunca ha sido “de Estado”, opinó Sanguinetti.
- El País [de Madrid] (04/06/2002). El presidente uruguayo dice que los argentinos “son una manga de ladrones, del primero hasta el último”.

Notas

¹ La conceptualización de la partidocracia uruguaya se encuentra en Caetano, Rilla y Pérez 1987.

² Agradezco Gerardo Caetano el brindarme datos históricos que procesó junto a Natalia Carrau. Su generosidad y sus recomendaciones fueron una ayuda importantísima para afinar la mirada en perspectiva histórica, particularmente

desde la restauración democrática de 1985 en adelante y orientar la búsqueda de información en fuentes primarias.

³ Los datos relativos al porcentaje de la Asamblea General correspondiente a la fracción del Presidente se tomaron de Daniel Chasqueti (1999, 38).

⁴ El campo abarcó 107 legisladores. Las respuestas están ponderadas según las fracciones principales. Los totales son el número mínimo de respuestas incluidas en los promedios de cada fila. El N total incluye las respuestas de los dos representantes de la Unión Cívica. La primera columna se basa en el N total, e incluye 97 respuestas o más en cada entrada (González, L. 1993, 114-118).

⁵ La misma se constituyó como espacio de donde diferentes fuerzas políticas, sociales, y gremiales del Uruguay se congregaron a reflexionar y realizar propuestas, diagnósticos y proponer compromisos frente a los grandes problemas del país en el marco del retorno a la democracia.

⁶ Debe señalarse que los nacionalistas integraron el gabinete a título personal. Se comparte el criterio con Daniel Chasqueti (1999, 39) que, desde el punto de vista estricto, existió una coalición de gobierno pues el PC contó con el apoyo de la UC (dos diputados) en el Parlamento, e integró el Gabinete ocupando el Ministerio de Defensa. Pero no se la considera como tal por el escaso apoyo político y su poca relevancia en su desempeño como socio en el gobierno.

⁷ GATT por su nombre en inglés: *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio).

⁸ Durante el período Uruguay se manifestó discursivamente y en los hechos apoyando el reclamo de Argentina sobre las Islas Malvinas. Ejemplo de esto fue la negativa a la recalada del buque británico *Indiana I*, en el puerto de Montevideo, que se dirigía a las Malvinas.

⁹ Debe señalarse que en el plano económico-comercial, en este período, Uruguay suscribió en el Marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) un Acuerdo de Complementación Económica con México.

¹⁰ En el ámbito multilateral, Uruguay también se involucró en el debate sobre no proliferación de armas nucleares y suscribió el Tratado Antártico.

¹¹ Ley 15.921 de Zonas Francas que posibilitaba la asignación de facilidades tributarias y aduaneras y libertad financiera. Y perseguía la idea de incentivar la instalación de inversiones de tipo industrial, comercial y de servicios dirigidas a la exportación. La Ley 15.939 de promoción de la Forestación establecía subsidios y estímulos fiscales para radicar inversiones.

¹² Algunos de ellos fueron Venezuela, Cuba, Angola, Qatar, Tanzania, Alemania, Bangladesh, Corea del Sur, Singapur, Congo, China, Los Países Bajos, Suiza y Hungría.

¹³ Quince días luego de asumir el nuevo gobierno, el Senador Pablo Millor rompió con la Unión Colorada y Batllista, pasando a la oposición.

¹⁴ Esta clasificación se toma de María Escobar-Lemmon y Michelle Taylor-Robinson (2005) quienes, analizando 18 países de América Latina (1980 – 2003), ordenan los ministerios según su nivel de importancia, considerando el “corazón del gobierno” como un núcleo integrado por los ministerios de Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores, Interior y Defensa.

¹⁵ Contaba con gran reconocimiento por su labor en el ámbito internacional. Había sido Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, integrante de la Comisión de Derechos Humanos de la OEA y Subsecretario General de las Naciones Unidas.

¹⁶ El sector Renovación y Victoria tenía como líder al Vicepresidente de la República (1990 – 1995), Gonzalo Aguirre.

¹⁷ El programa de gobierno para las elecciones de 1994 del candidato del PN Alberto Volonté, en los aspectos relativos a la política exterior fue coordinado por Alberto Methol Ferré, tenía una mirada diferente a la herrerista, con un énfasis menos aperturista y más regional.

¹⁸ Con Brasil en el período se realizaron varias acciones vinculadas a temas fronterizos (Acuerdo de Cooperación para el aprovechamiento de los Recur-

tos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca del Río Quaraí; Instalación del Comité de Frontera Artigas-Quaraí; Acuerdo sobre Asuntos Fronterizos e Intercambio Comercial; Acta Adicional al Tratado de la Laguna Merín y al Protocolo del Río Yaguarón; Grupo Permanente de Cooperación Consular Uruguay-Brasil; Comisión Mixta Uruguayo-Brasilera para el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim). En el tema seguridad se concretó un Acuerdo de Cooperación para Combate al Narcotráfico y en materia de telecomunicaciones se suscribió un Convenio entre Argentina, Brasil y Uruguay. En materia ambiental se firmó el Acuerdo para la Cooperación Ambiental entre ambos países con el propósito de prevenir, reducir y combatir los impactos ambientales.

¹⁹ Los diputados fueron Hugo Cores del Movimiento de Participación Popular (MPP) y Sergio Previtali de Democracia Avanzada, quienes desde el ala izquierda del Frente Amplio no acompañaron la iniciativa, visibilizando el proyecto de integración como funcional al avance del modelo neoliberal.

²⁰ Por sus siglas en inglés (*North American Free Trade Agreement*), Tratado de Libre Comercio de América del Norte que incluye a EEUU, México y Canadá.

²¹ Los datos relativos al porcentaje de la Asamblea General correspondiente a la fracción del Presidente se tomaron de Daniel Chasqueti (1999: 38).

²² Se presentan promedios y desviaciones estándar. Altman (2002) recogió opiniones de 91 diputados de los 99 posibles.

²³ En junio de 1998, la I Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA, realizada en Buenos Aires, establecería las atribuciones y presidencias de los grupos de trabajo: Acceso a Mercados (Colombia), Agricultura (Argentina), Inversiones (Costa Rica), Compras Gubernamentales (EEUU), Derechos de Propiedad Intelectual (Venezuela), Servicios (Nicaragua), Política de Competencia (Chile), Grupo Consultivo sobre Pequeñas Economías (Jamaica), Comité Conjunto de especialistas de gobierno y del sector privado sobre comercio electrónico (Barbados).

²⁴ Los problemas con Argentina se iniciaron en junio de 2002 por la aparición pública de unas declaraciones no autorizadas del Presidente Jorge Batlle a la cadena Bloomberg, las cuales se filtraron en formato audiovisual. En las mis-

mas el Presidente uruguayo dijo: “*Los argentinos son una manga de ladrones, del primero hasta el último [...] Se pasan el día diciendo quién es el culpable de no ayudarles y no se dan cuenta de que tienen que ayudarse a sí mismos. Es la tragedia de los argentinos, no se dan cuenta de que el idioma que hablan ya no existe más en el mundo [...] Cómo le voy a plantear a Duhalde estas cosas. No tiene fuerza política, no tiene respaldo, no sabe adónde va [...] ¿Usted conoce la Administración argentina?, ¿sabe cómo se manejan las cosas en Argentina?, ¿sabe la clase de volumen y magnitud de la corrupción que hay en Argentina? Arreglen sus problemas en Argentina y no se metan con Uruguay. Somos dos países diferentes. Y su lío con el Fondo [FMI] arréglenlo en Argentina*” (El País 04/06/2002). A este conflicto siguió el de la instalación de las fábricas de pasta de celulosa sobre el Río Uruguay.

²⁵ Por ejemplo las divergencias intrapartidarias: a) en el primer gobierno de Vázquez (2005-2010) sobre la posibilidad de firmar un tratado de libre comercio con EEUU; b) durante el gobierno de José Mujica (2010-2015) en relación a la posibilidad de incorporarse como miembro pleno de la Alianza del Pacífico; y c) en el segundo gobierno de Vázquez (desde 2015) en relación a la salida de las negociaciones del Acuerdo en Comercio de Servicios (en inglés Trade in Services Agreement-TISA).