

ADMINISTRACIONES FRENTEAMPLISTAS EN URUGUAY Y SU RELACIÓN CON ARGENTINA¹.

Daniela Paola Torres Rodríguez

Universidad de la República/Facultad de Ciencias Sociales.

polatorresrodríguez@gmail.com

RESUMEN

El trabajo pretendió identificar el comportamiento de Uruguay en lo que refiere a la relación bilateral con Argentina haciendo un recorrido por la arena de la política exterior a lo largo del primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010) y los primeros años del segundo gobierno (2010-2012), tomando escenarios de conflictos que necesitaron de negociación y agenda en ambas administraciones para comparar las estrategias aplicadas.

Este trabajo investigó la formulación de política exterior, las actuaciones, los discursos y las acciones de los actores políticos influyentes, los documentos partidarios y demás documentos de interés. Lo que interesó fue un análisis comparativo tomando en cuenta las estrategias establecida por ambos gobiernos y demostrar si las aplicadas por ambas administraciones muestran continuidad o cambio entre ellas.

Lo que motivo a este trabajo fue que desde su programa de gobierno y desde su asunción el Frente Amplio planteaba un cambio en las relaciones dándole importancia no solo a lo comercial, pero a pesar de esos cambios políticos y de estrategias, existieron rispideces entre las administraciones vecinas.

PALABRAS CLAVES: Política exterior, relación bilateral, administración frenteamplista.

¹ Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se pretendió identificar como ha sido el comportamiento de Uruguay en lo que refiere a la relación bilateral con Argentina desde la asunción al gobierno uruguayo de un partido de izquierda en el año 2005, haciendo un recorrido por la arena de la política exterior a lo largo del primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010) y los primeros años del segundo gobierno (2010-2012). Tomando escenarios de conflictos que necesitaron de negociación y agenda en ambas administraciones.

El problema a estudiar en el presente trabajo es la relación entre Uruguay y Argentina en los años 2005-2012, esto en base a las estrategias aplicadas en política exterior de la administración de Tabaré Vázquez y los primeros años de la administración de José Mujica.

Este trabajo investigó la formulación de política exterior, las actuaciones, los discursos y las acciones de los actores políticos influyentes, los documentos partidarios y demás documentos de interés.

Lo que nos interesa es un análisis comparativo tomando en cuenta las estrategias establecidas por los dos gobiernos de administración frenteamplista en cuanto a su relación con Argentina 2005-2012. Una vez planteada la relación de primer gobierno, comparar si la actuación del segundo mostro continuidad o cambio respecto al anterior.

Demostrar si las estrategias aplicadas por las administraciones de izquierda muestran un cambio en las relaciones de política exterior y si muestran continuidad entre ellas.

La pregunta orientadora de este trabajo es ¿cómo ha sido la relación de Uruguay con Argentina desde que asumió el primer gobierno de izquierda?

El objetivo general de este trabajo es analizar si las relaciones de política exterior aplicadas entre Uruguay y Argentina por los dos gobiernos del Frente amplio fueron continuas o de cambio entre una y otra

La hipótesis que orienta este trabajo será: que los gobiernos de izquierda en Uruguay en lo que refiere a la arena de política exterior en su relación con Argentina mostraron un cambio estratégico entre el primer y segundo gobierno.

Tomando algunos escenarios como espacio de aplicación de las estrategias describiremos las discusiones que se han dado entre los gobiernos de Uruguay y Argentina en el periodo 2005-2012 y analizaremos las estrategias aplicadas por los gobiernos del Frente Amplio en la relación.

CAPITULO 1

1.1 Acercamiento Conceptual

Partir de la definición de política exterior que hace Russell nos ayudará a distinguir las tres dimensiones de ésta. La dimensión político/diplomático, la militar/estratégica y la económica (comercial). La política exterior es aquella que “se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (Russell, 1990; pp.255). La política exterior está influida tanto por factores externos como por factores internos. Los factores externos son el sistema internacional, y el comportamiento de otros países que inciden en la política exterior de un país. Los factores internos son el sistema político, las políticas económicas, las tradiciones, la cultura y la sociedad, el nivel de compromiso con la política de Gobierno, la relevancia del tema en cuestión dentro de la lucha por el poder de los actores en la política interna (Van Klaveren, 1992: pp.177-178- Hermann, 1990: pp.3.20).

Los análisis de política exterior son los que refieren a la actuación dirigida de un país a su medio externo (Van Klaveren, 1992). El cambio o continuidad en una política exterior se puede evaluar según plantea Russell (1990) como un realineamiento del país con respecto a los principales conflictos o fisuras globales o regionales. O según Van Klaveren (1992) un ajuste de política exterior ocasiona alteraciones en el comportamiento de la política exterior que sin embargo no implica un realineamiento básico. Hermann propone cuatro niveles de cambio. El cambio de ajuste, es un cambio cualitativo que consiste en el nivel de esfuerzo y alcance de los receptores de la política exterior. El cambio de programas, es un cambio cualitativo que involucra nuevos instrumentos del aparato del Estado. El cambio en el problema o en las metas o en los objetivos. El cambio de orientación internacional, involucra la redirección básica en el rol y en las actividades del actor internacional (Hermann, 1990: pp. 5-6).

La política exterior cuenta con variables de influencia en la toma de decisión, estas variables son la conducción del líder, el cuerpo burocrático y el ajuste interno. Son quienes buscan imponer sus estrategias en la política exterior, ya sean los grupos con influencias dentro de un gobierno quienes logran negociar las estrategias de cambio, o desde la sociedad cuando un segmento se transforma en un agente de cambio al funcionar como grupo de presión (Hermann, 1990: pp.7).

El proceso de decisión en lo que respecta a política exterior uruguay cuenta con tres tipos de modelos: el formal, el colegiado y el competitivo. Desde este proyecto se

tomará el modelo. El modelo competitivo es aquel en el cual “el presidente dirime entre varias posiciones sobre la cuestión internacional y la conducción táctica de la misma está fragmentada entre múltiples actores gubernamentales” (Lujan, 2006: pp.84). Siguiendo las orientaciones del autor los actores de principal influencia en este modelo son la Cancillería y el Ministerio de Economía y Finanzas. Aunque también se destacan otros Ministerios, entidades de gobierno, organismos públicos-privados y entidades no gubernamentales. Este modelo genera decisiones según la posición que predomine y será esa la dirección estratégica que determina la política que el gobierno lleve adelante.

Para este estudio mirando el regionalismo es útil definir algunos conceptos como que Uruguay se encuentra asociado al Bloque Mercosur, tratado surgido en los años noventa, enmarcado dentro de lo que se define como los nuevos regionalismos. Agotados los recursos de los antiguos regionalismos caracterizados por una integración que no tenía miras hacia los países industrializados sino que más hacia el proteccionismo interno, sumado a la crisis económica vivida en los años ´80 que generó parálisis regional y recesión económica del continente, se buscó entonces una salida a la situación y se dio comienzo en los años ´90 de los denominados nuevos regionalismos. Delvin y Estevaderdal (2001: pp. 1) plantean que “las fuerzas centrífugas de la globalización económica en los años noventa actuaban al mismo tiempo que las fuerzas centrípetas de la regionalización”; y así es que se alza el nuevo regionalismo, el cual muestra una apertura de los mercados mundiales, promoción a la iniciativa del sector privado y la retirada del Estado en la actividad económica directa; liberalización comercial, tanto a escala unilateral –reducción del arancel externo promedio– como multilateral –comercio intrarregional–, el trabajo en ambos niveles generó una apertura económica más eficiente. En el nuevo regionalismo se dejó de lado el temor a la inversión extranjera directa, ya que ésta refuerza la competitividad internacional y permite acceder a los mercados de exportación. También contrasta con el antiguo; y como definen Delvin y Estevaderdal (2001: pp.23) “su papel instrumental está orientado a formar parte integral del apoyo a las reformas estructurales para hacer a las economías más abiertas, basadas en el mercado, competitivas y democráticas. Dado que la liberalización regional ha funcionado conjuntamente con la apertura comercial unilateral y multilateral y un entorno económico liberalizado para el sector privado, los nuevos acuerdos comerciales disfrutaban de una credibilidad con la que el antiguo regionalismo no contaba, debido a su antigua y subyacente vocación por la protección y la intervención estatal”.

Dentro de los nuevos regionalismos los socios pequeños cumplen el rol de ser “la contraparte de la interacción condicionada” según define Bizzozero y Abreu (2000: pp.3), para que el socio pequeño cuente con beneficios efectivos debe tener definido los objetivos, funciones y rol a cumplir antes de concretar la asociación. “Generalmente en los casos en que se proyecta la constitución de un área de integración en la que participan socios pequeños, dentro del paquete negociador se verifica la existencia conjunta de un llamado centro impermeable de demandas externas –representado por los socios mayores– y de un contorno permeable en el cual los países pequeños pueden obtener resultados favorables a sus intereses” (Bizzozero, 1992)

Como plantean Barreix y Villela unos años después de iniciado el proceso de integración del Bloque “sólo se han logrado acuerdos que aseguren la no discriminación en el comercio de bienes y servicios, persistiendo graves distorsiones en todos los países miembros que afecta la competitividad y localización del ahorro y la inversión” (2003, pp.7). Existiendo marcadas diferencias entre las normativas de los diferentes países rezagando entonces los avances en términos de armonización de conceptos, sistemas y procedimientos tributarios en la sub región. Las explicaciones que se le encuentra al lento y escaso avance son dos: por un lado “la tributación fue considerada accesorio a tal fin y los acuerdos se enfocaron hacia la meta de lograr que los impuestos no se convirtieran en un obstáculo al comercio de bienes”; y en segundo lugar, los Tratados del Bloque “no prevén la cesión de soberanía, en particular en el ámbito tributario, en favor de las reglas comunitarias” (Barreix y Villela, 2003: pp. 77-78).

Ya planteado el modelo de política exterior y algunos conceptos claves² pasamos a los autores que tomaré como punto partida para el análisis.

Bizzozero describe al Mercosur en sus inicios como la convergencia política de los gobiernos al impulso del proceso regional a partir del Programa de Liberalización Comercial “este impulso inicial fue factible debido a la “permisividad” que le otorgó el sistema internacional y en particular Estados Unidos al desarrollo de esta experiencia sobre la base de las reformas de la agenda interamericana a ejecutar” (Bizzozero, 2003: pp.2).

Introduciéndonos en el desempeño del Mercosur, Bouzas (2001) lo describe en relación a tres variables y en base a esas variables evalúa su desempeño caracterizando tres períodos del Bloque. Las variables que utiliza son: el nivel de interdependencia

² Esquema planteado en anexo II

económica entre los miembros, la “brecha de implementación” y el “sesgo de la politización”. Y denomina los períodos como “período de transición”, “la era de los mercados”, “tiempos de turbulencias”.

Para este autor la brecha de implementación refleja las diferencias entre las decisiones tomadas a nivel político y las que son efectivamente implementadas. El sesgo de la politización, se refiere en qué medida los socios solucionan sus diferencias de manera cooperativa o confrontacional. [...] el primer período (1991-1994) estuvo caracterizado por niveles de creciente interdependencia económica, alimentados por la estabilización de la economía brasileña [...] el segundo período (1995-1998) está marcado por una mayor brecha de implementación y un aumento en los niveles de politización. El tercer período se caracteriza por niveles decrecientes de interdependencia económica, y niveles crecientes en la brecha de implementación y en los niveles de politización (1998-2000).

En los tiempos de asunción de la primera administración de izquierda, Garcé y Yaffé caracterizan a la región influida por una ola progresista, “la región giró a la izquierda y la apertura a la integración regional se replanteó alejándose de la orientación liberal predominante que le dio origen” (Garcé y Yaffé, 2004: pp.75).

A lo largo de la integración del Bloque se ha hablado de un Mercosur poco “popular” aunque importante y necesario, pero que “ha tenido la capacidad de desatar odios y amores [...] sentimientos de adhesión o confrontación que han ido cambiando en los actores políticos, económicos y sociales” (Padrón, 2009: pp. 88). Destacando también la ambivalencia de los actores con el correr del tiempo, “quien fue Presidente en tiempos de creación del Mercosur, dispara contra él y quienes se posicionaron con un poco explicable “apoyo crítico” en aquel entonces, ahora son defensores irrestricto del proceso”, Lacalle y Frente Amplio respectivamente (Padrón, 2009: pp. 91).

1.2 Metodología y técnicas de investigación

Este trabajo es descriptivo y comparativo. Descriptivo, porque a través de él pretendo presentar el estado de situación de la política exterior uruguaya. Comparativo, porque tomaré dos periodos de gobiernos.

El método que utilizo es el análisis de contenido “el examen, evaluación, e interpretación de las formas y sustancias de la comunicación” (Manheim, Rich; 1986). Las fuentes de información utilizadas para aplicar este método son los documentos programáticos, documentos partidarios, debates parlamentarios, publicaciones de

prensa, discursos de los actores involucrados. La sistematización y análisis de estos documentos recogidos exponen las posiciones y acciones de los actores involucrados.

CAPITULO 2

PROGRAMAS DE GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO RESPECTO A LA POLÍTICA EXTERIOR

Comenzamos por analizar las estrategias de política exterior planteadas en los programas de gobiernos presentados por el Frente amplio para las elecciones de 2004 y 2009.

2.1 Hacia las elecciones de 2004

La primera presidencia frenteamplista (2005-2010), se posicionó hacia la integración regional y la inserción mundial. La integración regional como fortalecimiento y medio para reducir la brecha que nos separa de los países desarrollados y una vez fortalecida la región buscar la inserción a las distintas regiones como un Bloque más fuerte.

De las propuestas presentadas por el Frente Amplio (FA) en el ciclo “Transición Responsable” entre julio y octubre de 2004, surgen los lineamientos principales sobre los que se basaría la primera administración frentista. Este ciclo contó con seis lineamientos principales los cuales referían al desarrollo productivo, políticas sociales, estrategias hacia tecnologías de innovación TIC, defensa de la democracia, política exterior e integración y desarrollo cultural. Estos lineamientos no son independientes entre sí, sino que son parte de un mismo entramado de políticas.

En lo que interesa a este trabajo, política exterior e integración, “URUGUAY INTEGRADO; en el Mercosur y el mundo”, la base de este lineamiento fue una apuesta a la integración regional, no a la inserción solitaria y unilateral, dejando entendido que “el sueño del <<Uruguay solitario>>, de la <<Suiza de América>> y de la <<linda casita en un mal vecindario>> fue un sueño”³.

[Extraído de “Transición Responsable”] *“La relación del Uruguay con estos países hermanos, es fundamental para el mantenimiento de la estabilidad política y el desarrollo económico de nosotros mismos: la mitad del comercio exterior del Uruguay está representado por Brasil y Argentina; existen importantes flujos de capital e inversión con nuestros vecinos; [...] Ningún proyecto de inserción internacional del Uruguay puede realizarse ignorando esta realidad o prescindiendo de nuestros hermanos y vecinos. Lamentablemente, estos últimos cinco años han sido*

³ Programa de gobierno presentado por el Frente Amplio para las elecciones de 2004.

testigos del deterioro del relacionamiento del gobierno uruguayo con ellos”.

El énfasis estuvo dirigido a la consolidación del cooperativismo entre los países de la región, a profundizar las culturas y las relaciones entre las sociedades civiles de los diferentes países de la región. Se aplicó el convencimiento de que era necesario un fortalecimiento de las relaciones entre los países para mostrarse fuerte ante el mundo, porque de no ser así la región sería perjudicada. Se enfatizó en la profundización de la integración, de un nuevo impulso renovador en las relaciones los países de la región. Por un lado, que las relaciones no pasen meramente por relaciones comerciales, sino que se aplique una nueva orientación, la social-cultural, y por otro lado que se profundicen las relaciones bilaterales.

La defensa más intensa que le hace el FA a estos cambios necesarios y profundizaciones para la mejora de la región son que el fortalecimiento de la integración ayudaría si tendríamos que volver a pasar por una situación de crisis económica, como la ocurrida desde principios del 2000, que debido a que la región no se encontraba profundamente integrado la misma lo golpeó fuertemente y profundizó sus debilidades.

2.2 Hacia las elecciones de 2009

El programa de gobierno presentado para el período 2010-2015 por el Frente Amplio, retoma lo propuesto en el programa anterior sobre la integración regional e inserción internacional. La defensa de la identidad regional para ser parte de la comunidad mundial. Es interesante destacar que transcurridos cinco años de estas iniciativas se sigue por el mismo camino, ya que ha sido complejo construir esa identidad, que para los nuevos gobernantes es tan elemental para el fortalecimiento regional. Agregan un nuevo eslabón que sería la cohesión social a nivel interno de cada país, esto se desprende de la experiencia europea de integración.

2.3 Apuntes de los posibles lineamientos del programa electoral del FA para la elección nacional de 2014

Dejando por último los posibles lineamientos de la izquierda para la contienda electoral programada en el año 2014 en lo que refiere a la política exterior continúan presentando como principal pilar la inserción del país desde la región, más precisamente continuando con su ampliación y profundización, en las dimensiones no solo comercial

sino que además política, social y cultural, en forma más ambiciosa se plantea la búsqueda de “una agenda externa común del Bloque, consolidando y fortaleciendo las instituciones regionales”⁴. Dado los movimientos del mundo se plantea visualizar la integración Sur-Sur, mirar hacia los mercados del Sur como China, África Subsahariana, India, ya que la crisis vivida por el Norte conllevara a que tanto estos como los países no desarrollados nos apoyemos en las economías emergentes del Sur, siempre desde el Bloque ya que de esa manera sería más estable la conquista de mercados.

⁴ Documento aprobado por el Plenario Nacional del Frente Amplio, el 21/09/13. Elaborado por la comisión nacional de programa.

CAPITULO 3

ESCENARIOS DE LAS RELACIONES ENTRE URUGUAY Y ARGENTINA DESDE LA ASUNCIÓN DEL PRIMER GOBIERNO DE IZQUIERDA

En este capítulo se analizan los escenarios en los cuales se pueden observar las estrategias en política exterior aplicadas por los gobiernos de izquierda en Uruguay y comparar la actuación entre ambos. De los escenarios seleccionados contemplamos la dimensión económico-comercial y la dimensión política. Los escenarios analizados son, las negociaciones de las plantas de celulosa, la creación de un gasoducto del sur, el dragado del canal Martín García, la aplicación de medidas proteccionistas. La selección de los escenarios estuvo guiada por la relevancia de prensa.

3.1 Plantas de celulosa

Este escenario nos permite analizar las estrategias aplicada por los gobierno desde el conflicto binacional generado por la construcción de dos plantas de celulosa, esta construcción generó un clima candente en lo que refiere a la relación con los vecinos argentinos a la brevedad de la asunción de Tabaré Vázquez. Es la causante de la rispidez entre los gobiernos y los ciudadanos. Si bien antes de tomar el poder Vázquez se negaba a la construcción de dichas plantas, una vez asumido en el cargo cambió su posición.

La construcción se hereda de la anterior administración. En mayo de 2004 el gobierno de Jorge Batlle rectificó el tratado de inversión en Fray Bentos, y en junio de 2004 había sido alcanzado un acuerdo entre los cancilleres Didier Operti y Rafael Bielsa, consignado por la Memoria Anual de la Cancillería Argentina del año 2004, “ambos países firmaron un acuerdo bilateral, poniendo fin a la controversia por la plantas de celulosa en Fray Bentos” y “fue diseñado un Plan de monitoreo de la calidad ambiental del Río Uruguay en áreas de plantas de celulositas (...) que contribuye a mantener la calidad del recurso hídrico”⁵. Esto no fue avalado por el Frente Amplio, que era oposición en ese momento.

Cuando, en diciembre del 2005, la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial (BM) dio a conocer sobre las plantas de celulosa que se instalarían en Fray Bentos, estableciendo que dichos emprendimientos “utilizarán la mejor

⁵ Semanario Búsqueda N°1359, 15 de junio de 2006.

tecnología disponible” y “cumplirán con las normas” uruguayas y europeas de protección del medio ambiente, generó conformidad en las autoridades uruguayas e inmediatamente reacciones de parte del gobierno de Entre Ríos, y de su población un férreo opositor a los emprendimientos⁶.

Cuando efectivamente comenzaron las instalaciones de las plantas, surge la disconformidad entrerriana que toman como medida de lucha el corte del puente internacional General San Martín, que une las ciudades de Fray Bentos y Puerto Unzué⁷.

El diálogo para destrabar el conflicto entre ambos países estaba en manos del Subsecretario de la Presidencia de Uruguay, Gonzalo Fernández, y el jefe de Gabinete de Argentina, Alberto Fernández, pero los avances fueron inexistentes. Entonces, a principio de febrero de 2006 el Presidente Vázquez, el Canciller Gargano y el presidente del FA Broveto, tomaron protagonismo en las negociaciones con el gobierno argentino para destrabar el conflicto.

Para Uruguay existían dos cuestiones que no eran negociables; por un lado, los puentes debían ser liberados, por otro las obras de construcción de las dos plantas⁸ no se detendrían. Pero las negociaciones entre los presidentes Tabaré Vázquez y Néstor Kirchner no lograron consenso, el diálogo no obtuvo resultado alguno.

La cancillería uruguaya solicitó a Kirchner –que ejercía la Presidencia pro temporé del Bloque– que convocara a una reunión extraordinaria del Consejo Mercado Común para tratar la violación a la libertad de tránsito en los puentes internacionales, pero esas iniciativas encontraron la oposición de las autoridades argentinas que se mantuvieron en su posición de que el tema era ambiental y de orden bilateral, por lo tanto no correspondía ser tratado por los órganos del Mercosur⁹.

⁶ Semanario Búsqueda N° 1335, 22 de diciembre de 2005.

⁷ En la primera ocasión fue durante aproximadamente 15 horas, retrasando el tránsito de personas que querían pasar por el puente. El 30 de diciembre se volvió a cortar el puente y esta vez también se cortó el tránsito en el puente General Artigas, que une a la ciudad de Paysandú con Colón. En esta ocasión la medida fue parcial. Y desde ese momento en adelante los cortes fueron más frecuente y de mayor duración.

⁸ Las firmas de las plantas referidas son Botnia y Ence.

⁹ Respecto a la situación hubo posturas del resto de los países de la región y la Unión Europea. El comisario de la Unión Europea para el Comercio Exterior, Meter Mandelson, envió una carta al presidente del Banco Mundial (BM), Paul Wolfowitz, en la que mencionó que Botnia no puede cumplir con la solicitud Argentina de posponer la construcción de la planta debido a la “considerable cantidad de compromisos” asumidos, entre los que destacó “el gran número de subcontratos” y la mano de obra contratada. En marzo de 2006, Vázquez realizó una gira por distintos países de América del Sur, donde encontró apoyo explícito del Presidente de Paraguay, Nicanor Duarte, y recibió muestras de “respaldo” en las reuniones bilaterales con sus pares de Bolivia, Brasil, Chile, y Venezuela.

En abril de 2006 Uruguay reclamó ante el Tribunal Ad Hoc del Mercosur¹⁰ el incumplimiento de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los socios del Bloque –generado por los cortes en los puentes– En setiembre de ese año se llegó por unanimidad a la resolución, dictaminó: “el ejercicio del derecho a protesta ha sobrepasado en sus efectos los límites del respeto”, si bien este tribunal no tiene potestad de obligar a los demandados a actuar, reprobó la actitud del gobierno argentino por no tomar solución a los cortes, y el gobierno no apeló la resolución.

El Presidente Kirchner en su posición de rechazo a las plantas presentó una demanda contra el Estado uruguayo ante la Corte Internacional de la Haya. El argumento principal era que Uruguay había violado el “estatuto del Río Uruguay” al no solicitar su autorización para la construcción de las plantas. La respuesta del gobierno uruguayo fue solicitar medidas cautelares ante la misma Corte para que no se volviera a cortar las rutas de acceso a los puentes internacionales que unen ambos países.

En noviembre de 2007 cuando se dio comienzo de las actividades de la planta¹¹, el Presidente Vázquez dio la orden de que se detenga, optando por una nueva reunión con las autoridades argentinas de la cual participaría el Rey Juan Carlos de España como mediador. Pero al no concretar ninguna negociación, el presidente Vázquez optó por ordenar nuevamente el comienzo de la actividad de la planta, nueve días después de haberla detenido. Ésta orden la dio sin aviso previo a Argentina, lo cual generó mayor rispidez en el asunto.

La solicitud ante la Corte Internacional de La Haya en 2006 tuvo resolución en abril de 2010. Primero en lo que respectaba a la acusación argentina sobre contaminación y no instalación de la planta, la Corte concluyó que no era competencia de ellos dictaminar contaminación sonora y visual, malos olores y el impacto de la planta sobre el turismo, además de rechazar la demanda respecto de reinstalar la planta por no haber contado con pruebas que demuestren la contaminación del Río Uruguay. En segundo lugar el tribunal concluyó que Uruguay no respetó el artículo 7 del Tratado del Río Uruguay, ya que no informó a Argentina ni la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) sobre la instalación de la planta, ésta fue una falla protocolar no de obligaciones de fondo.

¹⁰ Este tribunal se compuso por un juez de cada país involucrado y el tercero del país neutral, fue español. Este tribunal se forma solo para el caso concreto.

¹¹ Ya en ese año solo quedaba la planta de Botnia, Ence había sido reubicado por los empresarios.

Esta resolución no fue tomada en cuenta por las autoridades argentinas, ya que las resoluciones de esta Corte no son de obligatoriedad para que apliquen los gobiernos. Por lo tanto se podría figurar que la solución al conflicto llegó de la mano de la presidencia de José Mujica cuando durante su primer año de mandato logró negociar con Cristina Fernández (Presidenta argentina) el levantamiento de los cortes a cambio del monitoreo conjunto de la planta de celulosa. El conflicto encuentra un período de calma a partir de julio 2010.

El acuerdo firmado por ambos presidentes proclamaba un “monitoreo conjunto de la planta UPM-Botnia y los demás establecimientos industriales, agrícolas y centros urbanos que vuelcan sus efluentes en el Río Uruguay y sus áreas de influencia”¹². Si bien el acuerdo culmina el conflicto por la pastera también se incluyen el monitoreo de otros establecimientos. Se establece que la inspección será llevada adelante por dos científicos uruguayos y dos científicos argentinos junto a la CARU y la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) en el caso uruguayo y a las autoridades correspondientes cuando se realice del lado argentino. Los monitoreos no se podrán hacer más de doce veces al año.

Podríamos figurar que este conflicto generado en la primera administración de izquierda ha sido el más notorio a lo largo del período de Vázquez. Se visualiza cuando Vázquez en su rol de gobernante cambia la postura que tenía como opositor, continuando el camino de Batlle de instalación de las plantas de celulosa, la búsqueda de beneficios económico-comercial se priorizó sobre los acuerdos políticos. Este cambio estratégico generó rispideces con el gobierno argentino y la sintonía de la región no prosperó, como tampoco el que se llegase a la búsqueda de consensos políticos entre ambos mandatarios del Río de la Plata, pero si se logró con la actuación del segundo gobierno de izquierda cuando cambia la estrategia de negociación y retoma las negociaciones con un gobierno en la Argentina renovado.

3.2 Gasoducto

En 2005 se plantea el proyecto “Anillo Energético del Mercosur”, más adelante en las negociaciones denominado “Gasoducto del Sur”. El mismo se debió a la dependencia de los países del Bloque Mercosur sobre el gas natural. En un principio el proyecto se planteó mirando los recursos naturales de Bolivia, pero ese país entró en

¹² Acuerdo firmado el 28 de julio de 2010, “Monitoreo Conjunto: acuerdo firmado entre Argentina y Uruguay”.

crisis política y social, por lo que las miradas giraron hacia Perú. La creación de dicho gasoducto uniría el norte del continente con el sur, permitiendo la interconexión de los países exportadores con los demandantes. En la presidencia pro tempore del Mercosur del año 2005, el presidente uruguayo, Vázquez, puso ímpetu en la construcción del ducto gasífero que uniría Salto Grande con la represa de Itaipú ubicada en el Río Paraná en la frontera de Paraguay y Brasil, la cual sería una infraestructura conjunta entre los socios del Bloque Mercosur.

Pero el conflicto generado por la instalación de dos plantas de celulosa a la orilla del Río Uruguay cambió la perspectiva del asunto. El gobernador de Entre Ríos amenazó con cortar el suministro de gas a Uruguay y se rumoreó que los socios mayores del Mercosur comenzarían negociaciones paralelas junto a Venezuela dejando afuera del Gasoducto del Sur a Paraguay y Uruguay.

Entonces el presidente Vázquez viaja a Bolivia a negociar la compra, venta e industrialización del gas boliviano a través de un gasoducto que une los dos países e integrará a Paraguay. Vázquez pidió a Evo Morales (Presidente boliviano) que el gasoducto que negociaran no pasara por Argentina, sino por Brasil, ya que el primero había amenazado con cerrar el paso de gas. En ese momento el Presidente paraguayo Nicanor Duarte mostrando solidaridad con Uruguay, propuso transportar gas licuado en barcos de ser necesario¹³.

La posición solidaria de Paraguay se debió a que también se encontraba en conflicto ambiental con Argentina debido que tres plantas de celulosas en territorio argentino estarían contaminando el Río Paraná. Luego los mandatarios de los países más grandes determinaron que el Gasoducto del Sur será negociado entre ellos y una vez que esté concretado se llamará a reunión a los países chicos del continente para comunicarle lo “que les tocaría”¹⁴.

En la cumbre XXXI del Mercosur en 2007, el presidente Hugo Chávez de Venezuela y Lula Da Silva de Brasil, luego de una reunión privada anunciaron que en 2009 comenzaría la construcción del Gasoducto del Sur en conjunto con Argentina.

Una vez asumido el nuevo gobierno uruguayo se resuelve de forma multipartidaria la posibilidad de comenzar un proyecto en materia energética y utilizar la regasificación del gas natural. Para esto se comenzaron negociaciones binacionales con Argentina para realizar en forma conjunta la instalación de una planta que recibiría

¹³ Semanario Búsqueda N°1351, 20 de abril de 2006.

¹⁴ Semanario Búsqueda N° 1351, 20 de abril de 2006.

barcos con gas licuado y reconvirtiéndolo en sólido para distribuirlo a través de la red ya instalada entre ambas naciones a fines de los años 90 cuando se puso en funcionamiento la red del gasoducto del litoral, el cual funcionó sin mayores inconvenientes hasta que Argentina comenzó a escasearle el producto, y en forma inesperada el proveedor debió frenar el suministro y la red construida quedó sin uso. Dicha red nos permitiría a ambos países la posibilidad de contar con una nueva forma de proveer energía.

Al notar que no se resolvía el asunto y no se llegaban a acuerdos, el presidente Mujica junto al Ministro de Industria, Energía y Minería Roberto Kreimerman, resuelven en 2012 continuar solos con el proyecto, incluyendo a las empresas de energía eléctrica (UTE) y combustibles (ANCAP). Para lo cual llaman a licitación en forma unilateral.

La puesta en marcha de la regasificadora proveerá a Uruguay de un cambio en las centrales termoeléctricas que funcionan a petróleo para que pasen a funcionar a gas, volviéndose más baratas. Según declaró el Ministro Kreimerman se ganará “soberanía energética en el hecho de que compra (gas) y que (así) tiene sus propias fuentes de energía”¹⁵.

Este conflicto resaltó dentro de la región la existencia de dos bloques, por un lado el de los países grandes y por otro el de los más pequeños, dejando a estos últimos fuera de la negociación. En este caso la dimensión económica-comercial tuvo mayor peso que la sintonía ideológica y la dimensión política. Ante el cual Uruguay buscando una solución suspendió las negociaciones para actuar de forma unilateral. Este conflicto es entre los ejemplos expuestos en este trabajo, el único que si bien logró un acercamiento negociador en el segundo gobierno de izquierda no alcanzó una solución.

3.3 Canal Martín García

El Canal Martín García (sobre el Río de la Plata) es la salida al mar de cargueros que transportan productos de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Pero si bien es la única salida y entrada que tiene Uruguay no así la Argentina. El país vecino cuenta también con el Canal Mitre el cual no es compartido, mientras que el Canal Martín García es explotado en forma conjunta por ambos países.

Cuando las relaciones bilaterales no se encontraban frágiles, se acordó dragar ambos canales para competir en igualdad de condiciones, pero las tensiones sobre las

¹⁵ Extraído de la conferencia de lanzamiento del llamado internacional para la construcción de la regasificadora.

plantas de celulosas, el gobierno argentino determinó de forma unilateral dragar el Canal Mitre 2 pies más de profundidad de lo que se encuentra el canal Martín García. Esto significó llevar al Mitre a 34 pies de profundidad, mientras el Canal Martín García continuaba en 32 pies de profundidad.

A fines de 2008, Vázquez en medio de la tensión sugirió tomar los gastos en forma unilateral y realizar el dragado, pero no pudo hacerlo efectivo debido a que el gobierno argentino colocó trabas basadas en las notas revérsales que rigen sobre el canal Martín García, que establece que “todo cambio en los sistemas de navegación, sean valores de los peajes o cambios de orden jurídico o técnico, debe pasar por una etapa previa en la Comisión Administradora del Río de la Plata”¹⁶. Por otro lado Argentina en ese mismo tiempo aprueba en forma unilateral profundizar el canal Mitre y aumentar el peaje. El parlamento uruguayo increpó dichas decisiones que faltaron a la reglamentación, “Sin embargo, nuestro país no ha logrado evitar que Argentina tome decisiones en materia de recaudación de peajes y profundidad de los Canales Martín García y Mitre en forma inconsulta, unilateral y sin respetar las obligaciones asumidas”¹⁷.

El tema no logró ser abordado por ambos gobiernos durante ese período, pero una vez asumido el nuevo gobierno uruguayo en 2010, volvieron las negociaciones entre los cancilleres de ambos países y los primeros mandatarios.

Los primeros pasos de 2010 fueron retomar las negociaciones sobre el dragado hasta 34 pies del Canal Martín García, mientras que el Canal Mitre iría a 36 pies, y una vez llegado el Canal Mitre a ese nivel se comenzaría nuevamente a dragar el Canal Martín García hasta igualar la profundidad. Cuando ambos cancilleres junto a los demás miembros de la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP), comienzan a redactar el llamado a empresas dragadoras, nuevamente no se logró un consenso. Surgen por parte de los representantes de argentina trabas y no se llega a un acuerdo sobre los pies del dragado poniendo al Canal Mitre de por medio, lo cual trabó las negociaciones y se volvió a detener como ya había ocurrido en el año 2006. Esto fue hasta octubre de 2011 cuando los cancilleres dieron la orden a la CARP de aprobar lo acordado entre ambos, dando instrucciones para que se publique el pliego sobre precalificación a empresas interesadas en dragar el Canal Martín García.

¹⁶ Reglamento de Uso y Navegación del Canal Martín García (REMAGA-1991)

¹⁷ Cámara de Senadores 5 de setiembre de 2006.

Esta negociación desprendía que el dragado debería estar adjudicado en 2011 y comenzar en 2012. A mediados de 2012 la postergación del llamado sigue retrasando la posibilidad de aumentar la navegación hacia el puerto de Nueva Palmira, provechoso para Argentina con las condiciones de transporte. Por lo que el canciller uruguayo ante declaraciones a la prensa dijo “el país está preparado para asumir en solitario el dragado del canal Martín García mientras continúa negociándose la formación de una empresa binacional estatal que se encargará de esa obra”¹⁸.

Las dificultades para llegar a un consenso en el dragado del Canal Martín García, se debe a la falta de consenso en negociación bilateral es otro conflicto que deriva en el castigo económico a Uruguay, generando un retraso en el dragado del Canal con la consecuencia de retrasar la ampliación a nuevos mercados. Si bien no se ha llegado a un resultado final, las negociaciones se retomaron en el segundo gobierno del Frente Amplio y siguen en curso.

3.4 UNASUR

En 2008 surge otra controversia entre los países rioplatenses. La Secretaría General de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR)¹⁹ debía ser designada y era Néstor Kirchner (ex Presidente Argentino) el nombre que más resonaba, pero el presidente Vázquez se negó a votarlo, vetó al candidato argumentando principalmente que no le daría el voto por los bloqueos del puente San Martín y la falta de acuerdo en el dragado del canal de Martín García.

En el espectro político uruguayo la postura de Vázquez fue aprobada por toda la oposición, argumentando que Kirchner no poseía las características de equilibrio político y manejo de relaciones internacionales para asumir el cargo. Mientras que en la política argentina creó un nuevo diferendo político entre ambos países.

Kirchner fue propuesto por el presidente ecuatoriano Rafael Correa, y contaba con el apoyo de todos los demás países del Bloque, pero al cargo sólo se accede por unanimidad, por lo tanto el veto del presidente uruguayo dejó el cargo de la Secretaría vacante.

¹⁸ Diario El observador, 22 de diciembre de 2012.

¹⁹ UNASUR es una comunidad política y económica integrada por los 12 países independientes de Sudamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Surinam). El tratado constitutivo de la comunidad se firmó el 23 de mayo del 2008.

Antes de la siguiente cumbre de UNASUR, en abril 2009, el ex presidente argentino estimó el levantamiento de los cortes de los puentes, pero Vázquez no asistió a la cumbre por lo tanto la votación no se pudo realizar.

La solución a la controversia la trajo el Presidente Mujica, en mayo 2010, cuando en la cumbre de UNASUR se abstuvo a la votación, no vetó ni apoyó, actuación que llevó al ex mandatario argentino a asumir como Secretario. La nueva estrategia presidencial del relacionamiento con Argentina era desbloquear la agenda bilateral. Mujica declaró que fue lo mejor para el interés nacional y sería de mala administración seguir en la posición de veto. Los partidos opositores continuaron en su posición en contra de la designación de Kirchner.

El cambio estratégico que tomó Mujica ante la resolución de este conflicto es fundamental para explicar cómo se destrabó la relación política conflictiva que se acarrea el país con Argentina desde el primer gobierno de izquierda, lo cual permitió retomar una serie de negociaciones en distintos escenarios de la política exterior.

CAPÍTULO 4

CONCLUSIONES

Las dos primeras experiencias de administración de izquierda en Uruguay nos muestran cambios de estrategias en lo que refiere a la relación con Argentina, generando diferentes resultados comparando ambas administraciones.

Existe un cambio en lo que refiere al modo de la integración regional, tomando nuevas dimensiones no solo la económico-comercial, sino que se agrega la política, uno de los objetivos principales con estas nuevas dimensiones es el reducir las desigualdades que existen entre los países de la región ya sea por su territorio, mercado o población, como las dificultades de competencia con los países desarrollados, búsqueda de una relación de mayor cooperación y una identidad política que fortalezca la región en la competencia internacional.

A pesar de esos cambios políticos y de estrategias, existieron rispideces políticas entre la primer administración, la de Vázquez, y la del argentino Kirchner, la relación entre ambos no fue del todo buena como se esperaba dada la ideología de ambos y el discurso de la búsqueda del cambio en la integración que ambos mantenían. En la administración de Mujica se visualiza un cambio estratégico respecto a la de Vázquez, donde su relación con Fernández se vuelve personalista, en busca del diálogo directo entre los presidentes, este cambio de estrategia buscó sanar los conflictos heredados de la primera administración del FA.

Si bien la relación con Argentina ha sido tensa en los últimos años ya sea por el distanciamiento político al momento de votar la designación del secretario de la UNASUR, por los conflictos generados debido a la instalación de la planta de celulosa, la dificultad presentada en el acuerdo por el dragado del Canal Martín Gracia, o el giro inesperado en la construcción en conjunto del Gasoducto del Sur, a pesar de todo esto los gobernantes continúan con el discurso de las nuevas estrategias de integración.

Y Vázquez en otros escenarios que no eran de negociación directa con los vecinos mostró claras señales a la cooperación regional de la búsqueda de la nueva identidad regional, por ejemplo cuando tuvo el tropezón con el TLC con EEUU, rápidamente subsano a través de la firma de tratados comerciales con Venezuela, y poniendo en las noticias la reconstrucción de la relación con Cuba rota por la administración anterior, destacando la firma de tratados con la isla, además fue la vez en la cumbre donde se dio por negativa la postura regional contra el ALCA.

La actitud de Uruguay, en la segunda administración, ha sido abrir espacios de diálogo, y seguir tras los pasos de construir una integración más social y política con la cual garantizar el orden democrático. El segundo gobierno de izquierda giró estratégicamente, distanciándose de las acciones que venía llevando adelante la primer administración, este giro se debió a la búsqueda de una nueva forma de diálogo entre ambos y de esa manera destrabar el resto de los conflictos que se encontraban resentidos por la instalación de la planta de celulosa (por eso es que se decide actuar en la designación de la secretaria de la Unasur).

Si bien los escenarios involucrados orientan a la bilateralidad esas diferencias y largas negociaciones no solo desgastan la relación bilateral sino que resienten e influyen en la construcción de la identidad regional tan anhelada desde la nueva ola de gobernantes.

Bibliografía

- Barreix, Alberto; Luiz Villela. 2003. *Tributación en el Mercosur: evaluación, comparación, y posibilidades de coordinación*. BID-INTAL/ITD. Buenos Aires.
- Bizzozero, Lincoln; Sergio Abreu. 2000. *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*. BIS-INTAL. Buenos Aires.
- Bizzozzero, Lincoln. 2003. “Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur ¿Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana?” en *El futuro de la integración regional*. Buenos Aires. Nueva Sociedad n° 186.
- Bizzozzero, Lincoln. 2007. *La inserción internacional de Uruguay en la globalización: una mirada multidimensional frente al nuevo siglo, ponencia desarrollada en el Seminario de inserción internacional del Uruguay organizado por la cancillería de la República y la Facultad de Ciencias Sociales*. Montevideo.
- Bouzas, Roberto. 2001. *El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjá vu?* Publicación Desarrollo económico, IDES, vol 41, n° 162, Buenos Aires.
- Delvin Robert y Antoni Estevaderdal. 2001. *¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas*, en documento de trabajo 7 INTAL-ITD-STA. Buenos Aires.
- Fernández, Wilson. 1999. “Las dimensiones político-partidarias en las relaciones exteriores de Uruguay” en documento de trabajo n° 45 FCS, UM. Montevideo.
- Fernández, Wilson; Lilia Ferro. 2004. “La agenda de la política exterior Uruguay 1985-2000. Una visión académica” en documento de trabajo n° 64 FCS, UM. Montevideo.
- Fernández, Wilson. 2005. “Ruptura de consensos en la política exterior uruguaya durante el tormentoso 2002” en documento de trabajo n° 62 FSC, UM. Montevideo.
- Fernández, Wilson; Lilia Ferro; Diego Hernández. 2005. “La estrategia de inserción internacional del Uruguay en el gobierno del Frente Amplio”. FSC, UM. Montevideo.

- Garcé, Adolfo; Jaime Yaffé. 2004. La era progresista. Montevideo. Ed. Fin de Siglo.
- Hermann Charles. 1990. Changing Course: When Governments choose to redirect foreign policy, *International Studies Quarterly*, vol.34, nº1.
- Luján, Carlos. 2007. “La toma de decisiones en materia internacional en el gobierno del Frente Amplio. ¿Orden o caos? ¿Uniformidad o diversidad”, en Informe de coyuntura nº 7, La hora de las reformas Gobiernos, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007. Montevideo. Ed. Banda Oriental.
- Luján, Carlos. 2007. “La negociación de la deuda uruguaya con el FMI en 2005” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16/2007- ICP- Montevideo.
- Padrón, Álvaro. 2009. “El Mercosur en tiempos de campaña”. Informe de coyuntura nº 9, Encrucijada 2010 la política uruguaya a prueba. Montevideo. Ed. Fin de Siglo.
- Padrón, Álvaro. 2007. “MERCOSUR, nuevos actores, nuevas agendas”, en Informe de coyuntura nº 7, La hora de las reformas Gobiernos, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007. Montevideo. Ed. Banda Oriental.
- Pérez Antón, Romeo. 2007. “La reorientación de la política exterior brasileña”, en Informe de coyuntura nº 7, La hora de las reformas Gobiernos, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007. Montevideo. Ed. Banda Oriental.
- Pérez Antón, Romeo. 2006 “El conflicto de Uruguay y Argentina sobre las plantas de celulosa” en Informe de Coyuntura nº6, ¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay. Montevideo. Ed. Banda Oriental.
- Porzecanski, Roberto. 2010. No voy en tren Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (200-2010). Montevideo. Ed. Sudamericana Uruguay S.A.
- Russell, Roberto. 1990. “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas” en Russell, Roberto, comp. Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Buenos Aires. Ed. Gel.
- Van Klaveren, Alberto. 1992. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar. Sao Paulo. Ed. Convivio.

Documentos consultados

- Tratado de Asunción: “Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República de Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay”, 26 de marzo de 1991.
- Protocolo Ushuaia: “Sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile”, 24 de julio de 1998.
- “Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el Mercosur”, 18 de febrero de 2002.
- Protocolo de Ouro Preto: “Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del Mercosur”, 17 de diciembre de 2004.
- “Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur”, 9 de diciembre de 2005.
- “Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur”, 4 de julio de 2006.
- Protocolo Ushuaia II: “Protocolo de Montevideo sobre compromiso con la democracia en el Mercosur”, 20 de diciembre de 2011.
- Programa de Gobierno Frente Amplio 2004 y 2009
- Programa de Gobierno Partido Colorado 1998, 2004 y 2009
- Programa de Gobierno Partido Independiente 2009
- Programa de Gobierno Partido Nacional 2004 y 2009
- Reglamento de Uso y Navegación del Canal Martín García (REMAGA), 8 de julio de 1991.
- Documento: 97 medidas para un “Uruguay productivo”, presentado por el Frente Amplio, 24 de abril de 2006.
- Documento aprobado por el Plenario Nacional del Frente Amplio, elaborado por la Comisión Nacional de Programa, 21 de setiembre de 2013.

Otras fuentes consultadas

- Semanario Búsqueda.
- Diario El Observador.
- Diario El País.
- Diario La República.

Páginas web consultadas

- Mercosur: <http://www.mercosur.int/> última vez consultada 27 de octubre de 2013.
- Parlasur: <http://www.parlamentodelmercosur.org/> última vez consultada 27 de octubre de 2013.
- Presidencia de la Nación Argentina: <http://www.presidencia.gob.ar/> última vez consultada 19 de junio de 2013.
- Cámara de Senadores de Paraguay: <http://www.senado.gov.py/> última vez consultada 19 de junio de 2013.
- Senado Federal Brasil: <http://www.senado.gov.br/> última vez consultada 20 de junio de 2013.
- ALADI: <http://consultaweb.aladi.org/sicoex/> última vez consultada 15 de octubre de 2013.
- Asamblea Uruguay: www.2121.org.uy/ última vez consultada 20 de junio de 2013.
- Estadão: www.estadao.com.br última vez consultada 20 de agosto de 2012