



Aviso Legal

Capítulo de libro

Título de la obra:	La política exterior de Uruguay frente a la integración regional (2015-2020)
Autor:	Caetano, Gerardo, López Burian, Camilo y Luján, Carlos
Forma sugerida de citar:	Caetano, G., López, C., y Luján, C. (2021). La política exterior de Uruguay frente a la integración regional (2015-2020). En G. Molano-Cruz y J. Briceño-Ruiz (Eds.), <i>El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía</i> (325-347). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.
Datos del libro:	<i>El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía</i>
Diseñadora de cubierta:	Brutus Higuaita, Marie-Nicole
Diseñadora de interiores:	Martínez Hidalgo, Irma
ISBN:	978-607-30-5352-5

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe, Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>

Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- ✓ Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.

No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.

Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

11. LA POLÍTICA EXTERIOR DE URUGUAY FRENTE A LA INTEGRACIÓN REGIONAL (2015-2020)

Gerardo Caetano, Camilo López Burian y Carlos Luján

Este capítulo¹ aborda la política exterior uruguaya durante el último gobierno del Frente Amplio (2015-2020), analizando la posición adoptada por Uruguay frente a los procesos regionales: el

¹ Este trabajo no se dedica a discutir conceptualmente la integración regional y el regionalismo. Sin embargo, los autores queremos señalar la importancia de estos debates y nuestro reconocimiento a los planteamientos que subrayan la teorización en materia de integración regional y regionalismo que se ha dado desde la región, tanto desde el estructuralismo cepalino como desde las teorías sobre la autonomía, como es el caso, por ejemplo, de los trabajos de José Briceño-Ruiz y Alejandro Simonoff, “La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales”, en *Estudios Internacionales*, año 49, núm. 186, 2017, pp. 38 y 89; Briceño-Ruiz, “El estudio de la integración regional y del regionalismo en América Latina: entre la influencia europea y el pensamiento propio”, en *Análisis Político*, año 31, núm. 94, 2018, pp. 49-74. A la vez que cabe recordar las dimensiones políticas que estos debates académicos tienen, ya que las construcciones conceptuales tienen capacidad normativa sobre el *regionalismo, al ser* performativas, como bien nos advierten Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli, “El regionalismo es lo que la academia hace de él”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, año 28, núm. 1, 2019, pp. 183-218.

Mercado Común del Sur (Mercosur), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Alianza del Pacífico, el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Una primera parte del capítulo aborda, de manera introductoria, las interpretaciones que la literatura ha realizado sobre la política exterior uruguaya y propone una síntesis del derrotero de la orientación de esta política desde la vuelta a la democracia en 1985, momento en el cual el país se aproximó a los procesos bilaterales que tenían lugar entre Argentina y Brasil, que luego desembocaron en la construcción del Mercosur en 1991.

El segundo apartado del capítulo se ocupa de presentar la perspectiva teórica del texto y de realizar algunas precisiones metodológicas esenciales, a la vez que explicita las preguntas orientadoras del trabajo.

La tercera parte presenta un relato historizado de la política exterior uruguaya frente a los procesos regionales de integración regional y regionalismo durante el periodo delimitado para el análisis.

Finalmente, se realiza un análisis a modo de conclusiones a través del modelo analítico propuesto, donde se muestra la interacción de factores sistémicos y domésticos para explicar la posición adoptada por Uruguay frente a los procesos regionales.

LA POLÍTICA EXTERIOR URUGUAYA COMO OBJETO DE ESTUDIO

La política exterior es un campo de estudio que ha recibido aportes desde diferentes espacios disciplinares. En Uruguay ha sido

abordada desde el derecho,² la historia,³ la economía,⁴ la sociología,⁵ la ciencia política⁶ y las relaciones internacionales⁷ entre otras disciplinas, a la vez que se han realizado también trabajos de carácter multidisciplinario.⁸

Este trabajo examina la política exterior en tanto política pública, sin ignorar que esta conceptualización no está exenta de debates, ya que parte de la literatura, especialmente la que abreva en las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales, considera que tiene aspectos que la singularizan, mientras otra parte de la literatura la coloca dentro del marco general de las políticas públicas.⁹

En Uruguay la literatura que tiene este abordaje ha presentado dos interpretaciones diferentes sobre la orientación y el proceso de la política exterior uruguaya. Una de ellas resalta las continuidades y estabildades, presentándola como una política de Estado,¹⁰

² Véase Sergio Abreu y Alejandro Pastori, *Uruguay y el nuevo orden internacional*, Montevideo, FCU, 1992, 146 pp.

³ Véase Isabel Clemente, “Política exterior de Uruguay, 1850-1895. Tendencias, problemas, actores y agenda”, en *Documentos de Trabajo*, núm. 69, Montevideo, FCS, 2005, 36 pp.

⁴ Véase Marcel Vaillant, “Pradera, frontera y puerto, otra vez”, en *Cuadernos del Claeh*, año 22, núms. 78 y 79, 1997, pp. 25-42.

⁵ Véase Gerónimo de Sierra, “Uruguay: limitaciones y potencialidades de un pequeño país frente al Mercosur”, en Marcos Costa Lima y Marcelo de Almeida [orgs.], *O Mercosur no limiar do século XXI*, Sao Paulo, Cortez/Clacso, 2000.

⁶ Véase Romeo Pérez, *Política exterior uruguaya*, Montevideo, Ediciones de la Plaza, 2011, 128 pp.

⁷ Véase Daniela Guerra, “Elementos de la Política Exterior en la Presidencia de Jorge Batlle”, en Gustavo Arce y Daniela Guerra, *El Uruguay en el primer lustro del siglo XXI: la economía política durante el gobierno del presidente Dr. Jorge Batlle*, Montevideo, FCU, 2007, pp. 65-96.

⁸ Véase Lincoln Bizzozero, Gerónimo de Sierra e Inés Terra [coords.], *La inserción internacional de Uruguay en debate*, Montevideo, UdelaR-CSIC, 2010, 224 pp.

⁹ Véase este argumento en Helen Ingram y Suzanne Fiederlein, “Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy”, en *The Western Political Quarterly*, año 41, núm. 4, 1988, pp. 725-745.

¹⁰ En este enfoque pueden ubicarse, entre otros, los siguientes trabajos: Wilson Fernández Luzuriaga, “La gobernanza como guía para la construcción de una política ex-

utilizando para su análisis, en forma mayoritaria, aunque no exclusiva, el herramental teórico y metodológico de la Historia, el Derecho y las Relaciones Internacionales. Por su parte, la otra interpretación pone el énfasis en factores domésticos, propone la política exterior como una política de partidos gobernantes e institucionalizados.¹¹

Este último abordaje ha explicado los cambios en la política exterior viendo a los partidos y las variaciones de signo ideológico de los gobiernos como algunos de los principales factores que interactúan con variables sistémicas para dar lugar a la orientación de la política exterior uruguaya. Sin embargo, estas explicaciones no han realizado un trabajo sistemático de construcción teórica y metodológica para el examen de la política exterior uruguaya desde los nuevos enfoques que rescatan la interacción de factores sistémicos y domésticos, en diálogo profundo con las teorías de las Relaciones Internacionales, como lo han hecho trabajos académicos

terior de Estado”, en Wilson Fernández Luzuriaga, “Dos ejercicios sobre la gobernanza en las relaciones exteriores estatales”, en *Documento de Trabajo*, núm. 73, Montevideo, FCS, 2008, pp. 3-16; Lilia Ferro, Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson, “La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, año 15, 2006, pp. 129-150 y Pérez, *op. cit.*

¹¹ En este enfoque pueden ubicarse, entre otros, los siguientes trabajos: Carlos Luján, “La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios”, en María Ester Mancebo y Pedro Narbondo [coords.], *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Montevideo, Fin de Siglo/Clacso/ICP, 2010, pp. 352-370; Camilo López Burian “Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores”, 2015 (Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Montevideo, ICP-FCS-UdelaR); Camilo López Burian, “Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014)”, en *Colombia Internacional*, núm. 85, 2015, pp. 135-169 y Gerardo Caetano, Camilo López Burian y Carlos Luján, “La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010-2015)”, en José Busquets y Nicolás Bentancur [coords.], *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*, Montevideo, Fin de Siglo, 2016, pp. 279-300.

recientes.¹² En este sentido, es que el presente trabajo busca avanzar, optando en esta instancia como ejercicio analítico de los lentes del realismo neoclásico. Y, como se verá en el apartado siguiente, se definen las variables que componen el modelo analítico aplicado a partir de esta guía teórica que sirve como uno de varios enfoques posibles para el análisis de política exterior que implique el diálogo de factores explicativos sistémicos y domésticos.

Antes de presentar el modelo analítico, resulta relevante ofrecer algunas líneas generales que ilustren el derrotero de la política exterior uruguaya, en la cual se inserta la orientación que ha tenido el país para con los procesos regionales. Y dado el objetivo del capítulo, se advierte como pertinente realizar una breve reseña que abarque al ciclo histórico de la construcción de los procesos regionales más recientes, que tienen en el Mercosur (1991) un hito clave en el marco de las transiciones a la democracia en los países del Cono Sur. Dicho proceso, como es sabido, se inició por el diálogo entre Argentina y Brasil, al que luego se sumó Uruguay y posteriormente Paraguay.

Luego del retorno a la democracia en Uruguay (1985) las orientaciones estratégicas de la política exterior se mantuvieron relativamente estables durante un periodo que puede considerarse largo. Los tres primeros gobiernos del periodo tuvieron una

¹² Un aporte significativo sobre el particular es el conjunto de la literatura especializada que tiene como un hito fundamental al trabajo de Juliet Kaarbo, “A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory”, en *International Studies Review*, año 17, núm. 2, 2015, pp. 189-216. Allí se destaca la inclusión de factores domésticos a la hora de explicar la política exterior y cómo se incorporan estos factores en el desarrollo de las teorías de las Relaciones Internacionales, por ejemplo, en algunos de los planteos constructivistas, liberales y realistas neoclásicos. Un trabajo pionero en este sentido es el análisis de la política exterior uruguaya (2005-2010) que propone, desde una perspectiva constructivista, Nastasia Barceló Severgnini, “Definiciones de la identidad del Uruguay durante el primer gobierno del Frente Amplio”, en *Estudios Internacionales*, año, 52, núm. 195, 2020, pp. 111-132.

orientación compartida, en la que la atención a la región tuvo una importancia clave. Esos tiempos del llamado “regionalismo abierto”¹⁵ se caracterizaron por una vocación aperturista, en que la región era concebida como una plataforma de inserción proyectada más allá de este espacio. La entonación de los gobiernos uruguayos que entonces compartía la clave liberal de sus vecinos, así como la perspectiva de construir una “zona de libre comercio” a partir de la cual la Unión Europea y los Estados Unidos se constituyeran en elementos centrales de la agenda externa del Mercosur. La crisis que vivió la región a inicios de los años 2000 encontró a Jorge Batlle en el gobierno de Uruguay (2000-2005), quien profundizó el énfasis en el aperturismo, intentando un acercamiento bilateral con los Estados Unidos. Con los gobiernos del Frente Amplio (2005-2020), la región volvió a tener un lugar privilegiado en la agenda externa del país. El reiterado “relanzamiento” del Mercosur, así como la construcción de la Unasur y de la CELAC, fueron decididas apuestas de los gobiernos encabezados por la izquierda uruguaya, aunque los énfasis resultaron diferentes por momentos, en función de las diferentes configuraciones de los escenarios, sea por aspectos sistémicos, regionales o domésticos.

El primer gobierno frenteamplista (2005-2010), presidido por Tabaré Vázquez, contó con mayorías parlamentarias propias en el nivel doméstico. En ese marco, protagonizó un progresivo aumento de la tensión bilateral con Argentina (por el tema de las “pasteras”) que impactó en los procesos regionales, al tiempo que también tuvo en la agenda la posibilidad de un acuerdo de li-

¹⁵ Siempre debe recordarse y registrarse la polisemia de este concepto, nacido en tiempos cepalinos con un alcance, luego reformulado en clave neoliberal en los años noventa. Pero este último sentido no constituye una significación que pueda concebirse como inherente al sintagma.

bre comercio con Estados Unidos en 2006. Durante ese periodo se buscó equilibrar la inserción del país entre la región y el mundo, con una vocación definida hacia la confirmación de una mayor amplitud de socios, tanto dentro de la región como fuera de ella.¹⁴ El gobierno de José Mujica (2010-2015), por su parte, mostró una apuesta redoblada a los procesos regionales y al multilateralismo, que implicó en cierto modo un énfasis diferente al del escenario anterior más equilibrado entre la región y el mundo que buscó Vázquez. La promoción de la integración regional fue una prioridad marcada, que se conjugó con una apuesta al acercamiento privilegiado con Brasil, a la vez que se renovó el impulso hacia el multilateralismo, con énfasis en las alianzas estratégicas con los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Suráfrica).¹⁵ La llegada por segunda vez de Vázquez al gobierno, el escenario político doméstico y los cambios en el nivel internacional y regional generaron algunos ajustes en la política exterior uruguaya entre 2015 y 2020 con relación a los procesos regionales. Antes de abordar su análisis, en la siguiente sección se explicitan algunos aspectos teóricos y metodológicos que orientan el ejercicio analítico propuesto.

PERSPECTIVA TEÓRICA, PRECISIONES METODOLÓGICAS Y PREGUNTAS ORIENTADORAS

La literatura especializada permite distinguir cuatro grandes tipos de análisis de la política internacional. Los más clásicos se

¹⁴ Luján, *op. cit.*

¹⁵ Camilo López Burian, “La política exterior en el gobierno de Mujica (2010-2015)”, en Gerardo Caetano, Juan Andrés Moraes y José Busquets [coords.], *Política en tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales. Informe de Coyuntura*, núm. 12, Montevideo, Estuario, 2013, pp. 69-82; y Caetano, López y Luján, *op. cit.*

basan en un único tipo de unidad política relevante, el Estado-Nación. Una segunda variante comprende los estudios que reconocen la emergencia de agrupamientos de Estados a través de procesos de integración regional, desde el carácter de nuevos actores internacionales como la Unión Europea y el Mercosur. La tercera vertiente es aquella que mantiene al Estado como actor principal, pero también considera otros actores como las empresas multinacionales, las ONG globales y los grupos religiosos. El cuarto análisis del estudio de la política internacional es el que se realiza desde la llamada “teoría crítica”, desde la que se le quita importancia a los Estados al tiempo que perfila a las clases sociales, las identidades de género o los movimientos alternativos como los principales actores del orden mundial.

El esquema teórico y metodológico general que encuadra el presente estudio es sencillo: se parte de la premisa que los cambios sistémicos generan cambios en la política internacional en el nivel de los actores estatales, siendo los factores domésticos mediadores entre las presiones externas y sus efectos internos. A este esquema debe incorporarse una precisión complementaria: en el análisis de la política internacional de un país, en un momento histórico dado, deben incluirse los cambios en los subsistemas de pertenencia (la región), así como las relaciones entre dos o más Estados, junto con las presiones o influencias que los mismos ejerzan sobre la política exterior del caso en estudio.

En términos específicos, en el estudio de la política exterior de Uruguay hacia la región se distinguen variables sistémicas de alcance global, así como variables intervinientes de la propia región, las que, a su vez, suelen ser impactadas por el sistema internacional. También es necesario considerar variables intervinientes de nivel doméstico que son afectadas por las variables de nivel sisté-

mico (global y regional) y que direccionan dicha influencia sobre la política internacional.

De modo adicional, hay que identificar variables contextuales, como por ejemplo la revolución científico-tecnológica en curso, que ponen límites, amplifican o reducen las variaciones producidas por las restantes variables. Por último, la variable dependiente —la política exterior de Uruguay hacia la región— genera cambios en el tiempo sobre las variables sistémicas en general y las regionales en particular, por lo cual puede producirse un efecto de retroalimentación, en el impacto producido puede convertirse en causa de futuras transformaciones.

A título de ejemplo, una mayor autonomía de la política internacional de Uruguay en cuanto a sus posibilidades de integración, podría deberse a un contexto internacional menos restrictivo, a una coordinación regional más intensa o al acrecentamiento de las capacidades nacionales. Todo lo anterior generaría mejores condiciones que retroalimentarían la autonomía nacional. En sentido contrario, la ausencia de alternativas o los costos excesivamente altos de las mismas llevarían a un alineamiento con el hegemon mundial o regional y, por tanto, a una continuidad de la situación de fragmentación regional existente en la actualidad.

Desde este enfoque, este trabajo analiza la política exterior de Uruguay como producto (su orientación) y como proceso (su *policy making*), al tiempo que estudia como asunto específico la posición uruguaya frente al regionalismo y la integración regional.

El texto se propone dos objetivos. Por un lado, aspira a aportar una dimensión analítica para la comprensión de cómo operan las variables que inciden en la conformación de las orientaciones de la política exterior de los países sudamericanos en el siglo XXI, a partir de los factores sistémicos globales y regionales. Por otro,

busca sistematizar la importancia de los factores domésticos en la determinación de las características de dicha política pública.

Desde el punto de vista analítico, se opta por un enfoque del realismo neoclásico,¹⁶ el cual es parte del racionalismo que sintetiza los enfoques neorrealistas y neo-institucionalistas liberales. Cabe registrar que hoy, el racionalismo es la corriente predominante en las teorías de las relaciones internacionales.

En clave metodológica, el trabajo que se presenta es un estudio de caso —la política exterior del Uruguay (2015-2020)— que busca mostrar cómo opera el modelo teórico. Si bien la validez de las reflexiones extraídas del estudio se circunscribe al mismo, este tipo de estudios tiene la potencialidad de servir como base para pensar preguntas e hipótesis para otros casos o trabajos de tipo comparado.¹⁷ El herramental analítico utilizado fue de tipo cualitativo y se aplicaron técnicas de investigación que implicaron el análisis de documentos, de datos secundarios, de prensa y la realización de entrevistas en profundidad a actores clave e informantes calificados. El proceso de análisis tomó en cuenta tres niveles: el sistémico, el regional y el doméstico. Las preguntas orientadoras del análisis fueron tres:

1. ¿Cuáles son los determinantes de la política exterior uruguaya frente a la región?
2. ¿Cuál es el peso relativo entre los factores (sistémicos y domésticos) y cómo interactúan entre sí?

¹⁶ El texto de referencia que tomaron los autores es Norrin Ripsman, Jeffrey Taliaferro y Steven Lobell, *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2016, 208 pp.

¹⁷ John Gerring, *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 265 pp.

3. ¿Resultan suficientes los factores materiales para explicar la posición adoptada?

Como hipótesis se sostiene lo que sigue:

- Los factores sistémicos (en sus niveles global y regional) son los más relevantes como determinantes de la política exterior uruguaya hacia la región dado que generan sus márgenes de posibilidad.
- Los factores domésticos condicionan la estrategia efectiva que la política exterior adopta en forma específica.

Tanto en el nivel sistémico como doméstico interactúan aspectos materiales y simbólicos.

La variable dependiente es la posición adoptada por Uruguay frente a los procesos regionales (Mercosur, Unasur, Alianza del Pacífico, Prosur y CELAC). Esta variable asume tres posibles valores: integración regional; cooperación regional e internacional; apertura y bilateralismo.

Por otra parte, basándonos en el enfoque teórico planteado, las variables independientes incluidas en el modelo analítico son dos: *a)* el efecto del sistema internacional, *b)* el efecto del subsistema regional.

Por su parte, las cuatro variables intervinientes domésticas que completan el modelo analítico son las siguientes: *a)* las percepciones de los *policy makers*, *b)* la cultura estratégica: el incrementalismo en el proceso decisorio, *c)* las relaciones Estado-Sociedad: la “partidocracia” uruguaya, *d)* las instituciones.

En la siguiente sección se realiza un relato historizado de la política exterior uruguaya durante el periodo analizado (2015-2020),

con particular atención en la posición adoptada frente a los procesos regionales de integración y regionalismo. Posteriormente, a modo de conclusiones, se sistematiza el análisis a partir del modelo propuesto.

LA POLÍTICA EXTERIOR URUGUAYA HACIA LA REGIÓN (2015-2020)

Cabe comenzar señalando que el segundo gobierno de Tabaré Vázquez, tercero de la “era progresista”, inició su tiempo con una política exterior que debía enfrentar varias situaciones complejas en el corto plazo. La primera de ellas tenía que ver con una sensación de fuerte parálisis del Mercosur como bloque. La persistencia de dificultades en la agenda comercial, el incumplimiento frecuente de lo acordado, la emergencia de contenciosos bilaterales, la falta de concertación de posturas en organismos multilaterales o plurilaterales, así como los casi nulos avances en materia de agenda externa común, habían terminado, ya hacia marzo de 2015, por quitar credibilidad al enfoque de integración y regionalismo defendido por los gobiernos progresistas en años anteriores, con impacto directo sobre el Mercosur. Ello ocurría precisamente en un momento de fuertes desafíos externos y de reconfiguración geopolítica, que servía de telón de fondo a un giro político a la derecha en la región que ya comenzaba a atisbarse.

Como expresión de ello, en enero de 2014, antes del cambio político en Brasil (con la caída de Dilma Rousseff en agosto de 2016) y en Argentina (con el ascenso presidencial de Mauricio Macri en 2015 tras su triunfo electoral), el entonces presidente uruguayo José Mujica advertía en un reportaje que el Mercosur debía:

[...] ajustar lo jurídico en lo posible a lo que somos y no a lo que soñamos que deberíamos ser, creo que esto merece una discusión [...]. Sería mejor que nos sinceremos, y si esos mecanismos no sirven tratemos de construir otros que sean flexibles, que respondan más a la época actual. Lo que no podemos seguir es en una especie de mentira institucional: tenemos una letra, pero vamos por otro camino.¹⁸

Más de dos años después, ya convertido en un octogenario senador y con Tabaré Vázquez de nuevo en la presidencia, Mujica insistía que, si bien seguía apostando al Mercosur y a la integración como caminos insoslayables para el desarrollo regional, “ya no es tiempo de decir simplemente que no. Hay que marcar un rumbo propositivo”.¹⁹

Esta precisión cronológica resulta fundamental a la hora de evaluar la política exterior del gobierno del Frente Amplio entre 2015 y 2020. En su asunción como canciller en marzo de 2015, Rodolfo Nin Novoa ratificó en términos generales lo que había sido la política exterior uruguaya durante el quinquenio anterior: activación de la diplomacia comercial con un especial énfasis en la apertura a China, respaldo a una lógica de mayor sinceramiento dentro del Mercosur, ratificación del rol tradicional del Uruguay en el respaldo a la Comunidad y al Derecho Internacional, insistencia en una política profesional con una apuesta fuerte en el desempeño de la membresía del Uruguay en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Apenas el nuevo canciller se permitió recordar, para hacer un guiño de dife-

¹⁸ Redacción 180, “Mercosur debe ‘ajustar lo jurídico’”, en *Portal 180*, 11 de enero, 2014. En https://www.180.com.uy/articulo/37763_Mercosur-debe-ajustar-lo-juridico (fecha de consulta: 15 de marzo, 2020).

¹⁹ José Mujica, “Clase inaugural del curso internacional América Latina: ciudadanía, derechos e igualdad”, Brasil/Buenos Aires, Clacso/UMET/Flacso, 17 de marzo, 2016.

renciación con el mujiquismo que fue muy aplaudido, que, bajo su gestión, “lo jurídico siempre iba a primar sobre lo político”.

Con la separación inicial de Dilma Rousseff de la presidencia de Brasil, la asunción del gobierno provisorio de Michel Temer y en particular, con la primera designación de José Serra como nuevo canciller brasileño, todo quedó muy bien servido para una aceleración profunda en los cambios de la política exterior del gigante norteamericano. Luego de su recordado discurso en Itamaraty en mayo de 2016 acerca de lo que dio en llamarse el “nuevo decálogo de la política exterior de Brasil”, el campo estaba abonado para el giro hacia una nueva política exterior de Brasil. Las nuevas directrices, anunciadas por Serra y continuadas por su sucesor como canciller brasileño Aloysio Nunes, configuraban un nuevo marco para la consolidación de otro rumbo para el Mercosur en su conjunto. Tras el giro a la derecha de los cambios de gobierno en Argentina, Brasil y también en Paraguay (2013, con el colorado Horacio Cartes en la presidencia), además del cambio más gradualista en las posturas uruguayas bajo Tabaré Vázquez y Nin Novoa y el desplome venezolano (especialmente a partir de la asunción presidencial de Nicolás Maduro luego de la muerte de Hugo Chávez en 2013), el giro comercialista del Mercosur parecía llegar en el momento justo.²⁰

En la Cumbre de Presidentes del Mercosur reunida en Mendoza los días 20 y 21 de julio de 2017,²¹ estas coincidencias de fondo se profundizaron de manera ostensible. Más allá de las controversias sobre la declaración —juzgada como demasiado “light”— del

²⁰ Sobre este aspecto véase Gerardo Caetano, “Los nuevos rumbos del Mercosur. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis de Brasil”, en *Foro Internacional*, año 59, núm. 1, 2019, pp. 47-88.

²¹ Esta XLV Cumbre de Presidentes del Mercosur se formalizaba poco menos de dos años después de la última, celebrada en Asunción del Paraguay en diciembre de 2015.

bloque sobre la situación venezolana, una visión más profunda de los discursos y resoluciones permite advertir la consolidación de lo que algunos analistas comenzaron a denominar como “giro refundacional” del Mercosur hacia enfoques prioritariamente comercialistas. Como prueba de ello, el presidente uruguayo Tabaré Vázquez propuso seis pautas de acción para el bloque, que incluyeron: “avanzar en la labor del grupo de fortalecimiento económico-comercial”, “pronta concreción del acuerdo con la Unión Europea”, “jerarquizar y sistematizar las relaciones con la República Popular China” y “acordar mecanismos que permitan a los Estados parte del Mercosur interactuar con la Alianza del Pacífico”.²² El entonces presidente brasileño Temer, luego de asumir la Presidencia *pro tempore* del bloque, destacó “el progreso que hemos obtenido en la presidencia argentina”, comprometiéndose a continuar y profundizar lo que no dudó en calificar de “giro comercialista” del Mercosur. “La cumbre de Mendoza será recordada como el marco del esfuerzo del rescate de la vocación original de nuestro bloque”.²⁵

Desde el 2016 Uruguay pretendió liderar también —un tanto simbólicamente— la necesidad de abrir negociaciones directas con China en procura de la concreción de un TLC, tanto desde el Mercosur como en solitario, si lo anterior no era posible. Esta última posibilidad, un tanto descabellada a partir de las asimetrías en juego, fue en principio recibida con deliberada vaguedad por

²² Presidencia de la República de Uruguay, “Vázquez propuso en Mendoza seis medidas para revitalizar el Mercosur”, 21 de julio, 2017. En <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/audios-breves/vazquez-medidas-revitalizar-Mercosur-cumbre-mendoza> (fecha de consulta: 6 de abril, 2010).

²⁵ Pablo Fernández, “Los presidentes del Mercosur se comprometen a revitalizarlo”, en *El País*, 22 de julio, 2017. En <http://www.elpais.com.uy/informacion/presidentes-Mercosur-se-comprometen-revitalizarlo.html> (fecha de consulta: 7 de marzo, 2020).

China y vista con clara desconfianza por Argentina y Brasil, que de inmediato sostuvieron públicamente la necesidad de encarar una negociación de este calado desde el bloque y no desde uno de los Estados parte. Sin embargo, a la hora de las concreciones, el Mercosur, una vez más, no pudo demostrar eficacia en afrontar al menos por ahora este reto en conjunto. Si bien el gobierno y en particular la cancillería uruguaya no desistieron de impulsar la iniciativa aunque fuera en solitario, las dificultades para concretar esa vía parecen inmensas.²⁴ Más allá de las consecuencias que ello ocasionaría en la situación de Uruguay dentro del Mercosur y de las dificultades técnicas de un acuerdo de esa magnitud y con escalas tan asimétricas, el gobierno uruguayo del Frente Amplio no pareció encontrarse con las condiciones políticas necesarias para afrontar un desafío de esa envergadura.²⁵ Asimismo, tampoco parece haberse calibrado en profundidad los enormes impactos económicos y de toda índole de un acuerdo de esa naturaleza.²⁶ En cualquier hipótesis, durante la gestión de Nin al frente de la cancillería esa prioridad de diplomacia comercial se profundizó, incluso obteniendo algunos resultados augurales.

²⁴ Sobre las perspectivas de la viabilidad de un acuerdo de libre comercio entre China y Uruguay véase Francisco Urdinez, Camilo López Burian y Amâncio de Oliveira, “Mercosur and the Brazilian leadership challenge in the era of Chinese growth: a Uruguayan foreign policy perspective”, en *New Global Studies*, año 10, núm. 1, 2016, pp. 1-25.

²⁵ Los planteos al respecto del canciller uruguayo Rodolfo Nin Novoa han despertado críticas desde algunos sectores del Frente Amplio. Incluso ese escenario controversial se ha reiterado en los órganos de conducción del partido oficialista a la hora de aprobar el Tratado de Libre Comercio ya firmado por los gobiernos de Chile y Uruguay, que finalmente se aprobó en junio de 2018.

²⁶ Gonzalo Rodríguez Gigena, “Un acuerdo comercial Mercosur-China, ¿es conveniente?” y Sebastián Torres, “Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un Tratado de Libre Comercio entre Mercosur y China”, en Gerardo Caetano [coord.], *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*, Montevideo, Planeta/CEFIR, 2017, 390 pp.

Luego de marcar las prioridades del Mercosur como bloque en la finalización de la negociación del acuerdo comercial con la Unión Europea (UE) y en la convergencia con la Alianza del Pacífico, finalmente en 2019 se llegó a cerrar un principio de acuerdo con la Unión Europea en junio, luego de 20 años de negociaciones. A ello se sumó la firma en agosto de un acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés). Ambos logros configuraron todo un éxito en esta perspectiva para la gestión del canciller Nin. En palabras de una de las principales negociadoras uruguayas, la embajadora Valeria Csukasi, entonces directora general para Asuntos de Integración y Mercosur, ambos acuerdos, que juzgaba complementarios, cerraban “el relacionamiento del Mercosur con todo el continente europeo”. “El Mercosur le debía a los uruguayos mostrarse eficiente a la hora de servir como herramienta para insertarnos en el mundo”.²⁷

El ingreso “casi clandestino” de Uruguay en las negociaciones del Acuerdo sobre Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés)²⁸ durante los últimos años del gobierno de Mujica, con Luis Almagro al frente de la cancillería, fueron otra herencia no demasiado querida, que el presidente Vázquez y su canciller Nin debieron sortear durante su periodo. En este caso, al menos en términos públicos, Vázquez y Nin se dividieron los roles: mientras el presidente decidió derivar la resolución de la continuidad o no de las negociaciones al Plenario Nacional del Frente Amplio²⁹ (lo que

²⁷ ORT, “Uruguay, el Mercosur y los acuerdos con la Unión Europea y EFTA”, en *Novedades*, 22 de noviembre, 2019. En <https://facs.ort.edu.uy/89589/36/uruguay-el-mercador-y-los-acuerdos-con-la-ue-y-efta.html> (fecha de consulta: 6 de marzo, 2020).

²⁸ Florencia Salgueiro, “El retiro de Uruguay de las negociaciones del TISA”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 44, 2018, pp. 102-142.

²⁹ Esta es la máxima autoridad permanente del partido, siendo un organismo de carácter colectivo y tiene, entre otros atributos, el ejercer la dirección política permanente del Frente Amplio.

en términos estrictos significaba asegurar su fin), el canciller optó por defender públicamente la prosecución de la gestión. Como era previsible, el Plenario frenteamplista resolvió por amplia mayoría cerrar la participación de Uruguay en esas negociaciones.

De modo que puede decirse que, aunque con réplicas y resistencias desde algunos sectores y espacios militantes de la estructura orgánica del Frente Amplio, en lo actuado desde la acción gubernamental específica de la cancillería entre 2015 y 2020, hubo una fuerte continuidad. Más aún, puede señalarse que luego del primer periodo de Reinaldo Gargano como canciller (2005-2008), durante los gobiernos frenteamplistas primó una visión pragmática y comercialista que privilegió la apuesta al aperturismo comercial o al incentivo de la captación de inversiones extranjeras directas.

Asimismo, durante el último gobierno frenteamplista se confirmó, también, un profundo acercamiento con muy distintos ámbitos del sistema internacional, entre los que cabe destacar el papel de Uruguay como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (2016-2017) o la continuidad de la participación militar de contingentes uruguayos en Misiones de Paz internacionales en varios continentes. Asimismo, en un contexto de reacomodamientos en el equilibrio de poder con profundas consecuencias en el terreno de la economía global y continental, sin romper la cercanía de vínculos con Estados Unidos en ningún momento, el último gobierno frenteamplista cultivó de manera muy especial los vínculos con China, devenido en el primer socio comercial del país y de la mayoría de los países sudamericanos. También se profundizaron las acciones diplomáticas para participar y consolidar en lo posible (aunque con menguados resultados) los espacios integracionistas y regionalistas en el continente.

Aunque desde la oposición al gobierno frenteamplista se coincidió en acusar a la política exterior de los gobiernos del FA como “ideológica” y como responsable de la pérdida de la “soberanía comercial” del país dentro de la “jaula” del Mercosur, una mirada más atenta y crítica tiende a relativizar esas acusaciones. Como se ha visto, las posturas uruguayas en el último lustro fueron cada vez más críticas y exigentes en procurar la flexibilización del bloque, en especial en relación con su agenda externa común.

Respecto a las definiciones frente a la crisis venezolana, que merece sin duda una consideración específica por su dramatismo y por el nivel de confrontación que dicho asunto ha generado, resulta evidente que parece haberse dado un hito importante entre la posición asumida por la clara mayoría de los dirigentes y militantes del Frente Amplio (que de un modo u otro defendieron al régimen de Nicolás Maduro o al menos eludieron hasta el último momento su calificación como dictadura) y la visión mucho más crítica asumida (en forma mayoritaria según la medición de las encuestas) por los ciudadanos de adhesión frenteamplista.

En 2018 y 2019, la cancillería finalmente adoptó una postura negociadora que no pudo resultar exitosa, como ninguna otra, frente a la deriva del agravamiento inusitado de la crisis venezolana. Esta orientación se tradujo en el respaldo protagónico que tuvo el país ante iniciativas como la del llamado “Mecanismo de Montevideo” con México o la del “Grupo Internacional de Contacto” (GIG) con la Unión Europea, que enfrentaron los itinerarios intervencionistas liderados por la administración Donald Trump y la Organización de Estados Americanos encabezada por su secretario general, el uruguayo Luis Almagro. En este sentido y más allá de su expulsión del Frente Amplio, dispuesta en diciembre de 2018, no puede omitirse la referencia a las implicancias de muy

diversa índole que ha supuesto la secuencia de Almagro en su quinquenio como canciller uruguayo durante el gobierno de José Mujica (2010-2015), y su actuación posterior al frente del principal organismo interamericano en el lustro siguiente y a partir de su reelección en 2020. Si en más de una oportunidad se ha hecho referencia a las razones que explican los productos inesperados y no queridos de la experiencia de los gobiernos progresistas en América Latina, la consideración específica del caso de Almagro resulta insoslayable.

Cabe recordar que durante el último gobierno frenteamplista, Uruguay tampoco acompañó la “defunción” buscada de la Unasur en abril de 2018, cuando seis de sus Estados miembros (Colombia, Perú, Chile, junto a los tres socios mercosureños como Brasil, Argentina y Paraguay) anunciaron su “retiro temporal” de la organización, paralizada después de la finalización de la secretaría de Ernesto Samper. Tampoco el gobierno de Vázquez acompañó la creación alternativa del llamado “Grupo de Lima”, cuya temática se restringía a la crisis venezolana bajo una lógica de subordinación *soft* a los Estados Unidos. Tampoco acompañó la iniciativa del llamado Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), promovida en marzo de 2019 por los presidentes de Chile (Sebastián Piñera) y de Colombia (Iván Duque), con un apoyo reticente del Brasil de Jair Bolsonaro, que ha terminado por naufragar también desde una lógica meramente enunciativa como un “club ideológico”, representativo de los últimos gobiernos suramericanos de derechas.

CONCLUSIÓN

Luego de trabajar con análisis de documentos, datos secundarios, prensa y entrevistas en profundidad a actores clave e informan-

tes calificados, así como de historizar el proceso, se propone el siguiente mecanismo causal para el caso analizado:

Las dinámicas internacionales (medidas por la distribución de capacidades materiales y simbólicas en el sistema) presionaron en la dirección de la apertura o, a lo sumo, de la cooperación.

Las dinámicas regionales (medidas por la distribución de capacidades materiales y simbólicas en la región) presionaron, a través de los principales actores del Mercosur, hacia una integración volcada hacia el mundo y hacia la cooperación regional.

Siguiendo el enfoque realista neoclásico, cuatro variables intervinientes domésticas completan la explicación del posicionamiento de Uruguay frente a los procesos regionales en la segunda presidencia de Tabaré Vázquez (2015-2020):

- i) Las percepciones de los *policy makers* presentaban una dicotomía entre apertura e integración. Mientras que la concepción de las bondades de la integración regional fue el cristal con que el partido de gobierno veía el mundo, avalado por buena parte de las visiones académicas nacionales relevantes, dicha percepción estaba en tensión con una valoración también positiva de la apertura al mundo desde la región entre los integrantes del gobierno, en especial desde la conducción económica, percepción que compartían buena parte de los integrantes del servicio exterior. Por su parte, la oposición valoraba y percibía una inserción internacional aperturista como totalmente beneficiosa y sin casi costos asociados. Estas percepciones fueron el tamiz con el que se valoraron las oportunidades de integración regional y sobre todo la agenda externa del Mercosur.

- ii)* La cultura estratégica: el incrementalismo en el proceso decisorio llevó a una solución que implicó el paso desde un posicionamiento de fuerte énfasis en la integración con los vecinos, a un posicionamiento más cercano al equilibrio entre la región y el mundo, congruente con una cultura diplomática multilateral y neo-institucional liberal, que contribuyó a acordar posiciones moderadas e intermedias hacia la región.
- iii)* Las relaciones Estado-sociedad: la “partidocracia” uruguaya logró moderar las posiciones de los actores internos, evitando posicionamientos extremos, tanto de aperturismo unilateral o de profundización de la integración regional. Lo anterior no significó que no se consideraran los posicionamientos de empresarios y trabajadores, sino que los mismos en buena medida se contrapusieron y equilibraron, siendo, adicionalmente, el “político-centrismo” uruguayo una poderosa fuerza de absorción y canalización de los intereses y presiones provenientes de la sociedad civil en materia de posicionamiento internacional.
- iv)* Las instituciones: luego que se moderaron las posiciones, el gobierno, con una bancada disciplinada, alineó a la fuerza política del FA en posturas centristas, de regionalismo abierto (entendido como una postura de equilibrio entre la apuesta a la región y la apertura al mundo mediante una diversa red de relaciones con países del Norte y del Sur Global). Mientras que la mayoría del gobierno en el Poder Legislativo dio estabilidad a los posicionamientos, también se bloquearon alternativas diferentes (mayor cercanía económico-comercial con Estados Unidos) provenientes de los partidos de la oposición, al tiempo que se consolidaba la

posición uruguaya adoptada durante todo el ciclo político progresista (2005-2020).

Debe señalarse que en Uruguay, los intereses nacionales en juego con relación a la inserción internacional han tenido un proceso de naturalización, basado en las preferencias de los actores políticos, económicos y sociales, lo que tiende a alimentar en forma simultánea dos narrativas en disputa: la integración regional y el aperturismo al mundo.

En el tema de los vínculos con la región, Tabaré Vázquez marcó su impronta de regionalismo abierto, en el sentido definido anteriormente, y fue secundado por su canciller Rodolfo Nin Novoa con una visión comercialista de la inserción internacional del país, acompañado además por un cuerpo diplomático liberal. La política exterior uruguaya con relación a la región y sus procesos de integración y regionalismo tuvo, de ese modo, los márgenes de maniobra determinados por dinámicas internacionales y regionales, aunque los factores domésticos fueron muy importantes en las opciones tomadas dentro del arco de posibilidades disponibles.