

LOS IMPACTOS DE LA CRISIS DE BRASIL EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE URUGUAY (2015-2016)

The Impacts of the Brazilian Crisis in Uruguayan Foreign Policy (2015-2016)

Camilo López Burian¹

Introdução

En este trabajo se realiza un ejercicio analítico sobre los impactos que la actual crisis económica y política brasileña puede tener sobre las orientaciones de la política exterior uruguaya. Debe señalarse que la centralidad de los partidos políticos, y sus fracciones, en el sistema político uruguayo fundamenta una mirada enfocada en estos actores para comprender esta arena de política pública. En particular, el análisis toma en cuenta sus percepciones sobre la influencia de Brasil en la política exterior uruguaya y sus preferencias sobre qué papel le cabe a éste país en los procesos regionales y globales. Particularmente estableciendo un correlato entre estos aspectos y las tensiones relacionadas a la priorización de los aliados estratégicos o socios privilegiados y los espacios geopolíticos en los que se enfatiza esta política, atendiendo las divergencias entre las apuestas regionales, especialmente al Mercosur, frente a posicionamientos que impulsan la apertura comercial con actores extra regionales.

Para cumplir con estos objetivos, inicialmente se explicitan aspectos teóricos utilizados para la reflexión analítica, posteriormente se realizan consideraciones sobre los datos utilizados, para finalmente abordar la coyuntura actual de la política exterior uruguaya y plantear posibles impactos de la crisis brasileña en su orientación a partir de las siguientes preguntas orientadoras: ¿Cómo puede condicionar la influencia de Brasil, en el contexto regional actual, la acción de Uruguay a nivel internacional? ¿La distribución de las preferencias y de los recursos de poder a nivel doméstico, particularmente dentro del partido de gobierno uruguayo, lograrán impulsar una orientación de política exterior divergente con la propuesta por el gobierno interino de Michel Temer? En las siguientes páginas se reflexionará sobre estos asuntos.

¹ Doutor em Ciência Políticas pela Universidad de la Republica de Uruguay e Professor no Instituto de Ciências Políticas da mesma instituição. (camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy).

Factores externos e internos: La influencia brasileña, las preferencias y recursos de poder de los actores y los marcos institucionales

La óptica adoptada para realizar el ejercicio analítico propuesto toma como referencias una serie de consideraciones teóricas tanto de las relaciones internacionales como de la ciencia política. Una de ellas es el realismo estructural de Waltz (1988), quien a partir de una perspectiva relacional, sostiene que la estructura del sistema internacional y los recursos de poder de los actores se constituyen en las principales condicionantes de los actores. En esta clave, en el marco de un escenario de reconfiguración del sistema internacional, Brands (2010) planteó que Brasil transitó de una estrategia de *“bandwagoning”* con EEUU a un *“soft-balancing”*. Este tránsito tuvo como correlato la construcción de liderazgo de Brasil en la región sudamericana, aspecto no consensuado por la literatura especializada². Particularmente Burges (2015) señala el inicio de una crisis de este liderazgo desde el final del segundo gobierno de Lula. Siendo este liderazgo caracterizado por el constituirse en un *“hegemón consensual”*, al intentar contemplar intereses de varios actores, y no enfatizar en su estrategia aspectos clásicos de poder (Burges, 2008).

Si bien existe un debate académico sobre el liderazgo regional brasileño, es innegable la apuesta a la región sudamericana, que puede rastrearse en acciones efectivas desde los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, al igual que la búsqueda de posicionarse como *global player* la apuesta al espacio político global constituido con el resto de los BRICS. Aunque debe señalarse que la apuesta regional y al sur emergente, a la vez que la importancia de la política exterior en la agenda gubernamental no fue igual durante todos los gobiernos del PT. Durante las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva Brasil, con Celso Amorim como Ministro de Relaciones Exteriores, hubo un mayor énfasis en este asunto. Durante los gobiernos de Dilma Rousseff, con otro escenario internacional y con un escenario doméstico que demandaba mayores esfuerzos para lograr una conducción política efectiva, la apuesta a la política exterior de cara al Sur y desde la región perdió importancia en la agenda gubernamental.

A partir de un análisis de la opinión pública regional, Onuki, Mourón y Urdinez (2016), muestran como los países menos poderosos de América Latina ven en Brasil a un líder regional. En este mismo sentido, durante su gobierno (2010-2015), el Presidente uruguayo José Mujica señaló que la estrategia uruguayana en política exterior era ir *“en el estribo de Brasil”* (Portal 180, 04/05/2010), afirmación que generó adhesiones y disensos. El relacionamiento con Brasil, y también con Argentina, es uno de los puntos que se recogen para el análisis de larga duración en la literatura sobre la política exterior uruguayana. Particularmente se ha propuesto, desde los primeros años de vida independiente del Uruguay, la existencia de una política pendular entre Argentina y Brasil (Pérez, 2011: 9 y 10). Esta dinámica en la orientación de la política exterior recoge dos componentes que orientan su acción, uno que se vincula con las relaciones políticas de los partidos desde sus procesos genéticos, y otro elemento de tipo pragmático signado por la coyuntura. Aunque debe señalarse que algunos autores (Caetano, 2012; Alvariza y Clemente, 2014) han argumentado que el vínculo estratégico

²Trabajos como los de Saraiva (2010) y Pinheiro y Gaio (2014) abonan la idea de construcción de este liderazgo mientras que otros autores lo cuestionan a partir de visibilizar sus dificultades para liderar la región (Flemes, 2009; Flemes y Wojczewski, 2010; Malamud, 2011; Burges, 2015; Flemes y Wehner, 2015).

con Brasil, de larga data, ha sido más estable, en términos relativos, que el mantenido con Argentina. Estos aspectos sobre el margen de maniobra de Uruguay en el contexto regional serán parte de las perspectivas analíticas al abordarla coyuntura actual.

Si bien la estructura sistémica y el poder de los agentes condicionan el accionar de los mismos, como han señalado Saraiva y Tedesco (2004), es clave atender la valoración que los actores hacen del sistema internacional, del contexto en que se encuentran, siendo las percepciones de los agentes un factor clave para comprender su accionar³. En este mismo sentido Moravcsik (1997), desde una perspectiva teórica liberal de las relaciones internacionales, enfatiza la importancia que tienen las preferencias para comprender el accionar de los agentes en el sistema internacional, tanto por las percepciones que los mismos tienen sobre el accionar de los otros, como también por la construcción de los intereses de los países a partir de las dinámicas internas que hacen que los gobiernos representen un subconjunto de los intereses presentes en los Estados.

Un correlato con estos planteos que vinculan el nivel externo con el doméstico puede encontrarse en el trabajo de Putnam (1988). En su planteo el nivel externo (nivel I) tiene a los negociadores gubernamentales como actores centrales, quienes tienen como objetivo maximizar sus pagos buscando satisfacer las demandas de sus bases de apoyo (partidos, grupos de interés y electores). Por otra parte, en el nivel doméstico (nivel II), las bases de apoyo ejercen presión sobre el gobierno para que sus preferencias sean satisfechas en la concreción de la negociación internacional. El aspecto clave del planteo teórico de Putnam es el la concepción de que ambos niveles, y los juegos que en ellos tienen lugar, están conectados⁴. Por lo tanto, todo acuerdo logrado en el nivel I deberá ser ratificado en el nivel II. De esta manera, la probabilidad de concretar un acuerdo está determinada por la superposición entre el “Conjunto-Ganador” de ambos niveles (acuerdos posibles en nivel I capaces de lograr la mayoría para su ratificación en el nivel II). Esto hace que el tamaño del “Conjunto-Ganador” esté determinado por la distribución de las preferencias y los recursos de poder de las posibles coaliciones constituidas por los grupos del nivel II; por las instituciones políticas (reglas de juego) del nivel II (formales e informales); y por estrategias de los negociadores del nivel I⁵.

En Uruguay la conducción de la política exterior está, constitucionalmente, en manos del Presidente, actuado sólo o junto al Ministro de Relaciones Exteriores, siendo también relevantes, en temas económico-comerciales y en temas de seguridad colectiva, el Ministerio de Economía y Finanzas y el de Defensa Nacional. Por su parte, el Parlamento, de composición bicameral, tiene la capacidad de ratificar o bloquear los acuerdos internacionales propuestos por el Poder Ejecutivo, siendo clave el momento en que se verifican divergencias

³ Al realizar un ejercicio analítico de política exterior comparada de Argentina y Brasil, durante la década de 1990, demuestran que en el marco del mismo contexto, ambos países adoptaron posiciones divergentes a partir de tener percepciones diferentes del orden internacional y configuraciones políticas domésticas diferentes.

⁴ Al ser juegos conectados, las jugadas que son racionales para un jugador en un ámbito pueden resultar imprudentes para ese mismo jugador en el otro.

⁵ El negociador principal puede condicionar el tamaño del conjunto-ganador mediante tres tipos de acciones. Usar pagos laterales para modificar el reparto de preferencias domésticas. Lograr una vinculación sinérgica que convenza a actores sobre la aprobación del acuerdo en tanto condición para mejoras o logros en otros planos que, hasta el momento, no ocupaban un lugar central en la negociación pero que se encuentran vinculados. La tercera implica una tendencia a la cooperación entre los actores del nivel I, donde un negociador intente mejorar las posibilidades de ratificación en el nivel II del otro negociador.

entre las preferencias del principal (los actores del nivel II) y el agente (los actores del nivel I), pudiendo generarse conflictos (Martin, 2000).

Los análisis de la política exterior uruguaya que han enfatizado en la caracterización de la política exterior como una política de partidos (Luján, 2010; López, 2015 a; Caetano, López y Luján, 2016), caracterizan a éstos como programáticos y disciplinados. Los mismos tienen un formato fraccionalizado (bipolar), con agentes de alta visibilidad y estructuras de liderazgo fuertes (Chasqueti y Moraes, 2000). Mientras que las dinámicas electorales y de gobierno se constituyen en incentivos para la competencia y la cooperación intra e interpartidaria.

Partiendo de estas consideraciones, en el análisis de la coyuntura actual se tendrán presentes las preferencias de los actores (partidos, fracciones y alas de partidos⁶), los recursos de poder con los que cuentan y las instituciones que pautan su accionar.

Los datos

Los datos que se utilizan en este ejercicio analítico tienen origen en un proceso de investigación sobre la política exterior uruguaya que incluyen una serie de trabajos sobre el relacionamiento de Uruguay con Brasil que se constituyen en antecedentes de este trabajo (López, 2015 b; Luján, 2016; Luján y López, 2016).

Para el análisis de las preferencias de los partidos y fracciones se utilizan datos recogidos mediante una encuesta a legisladores uruguayos (99 diputados, 30 senadores y el Vicepresidente de la República, quien por disposición constitucional preside el Senado y la Asamblea General). Se partió de la base de considerar este acercamiento como la mejor forma de captar los posicionamientos de los partidos y sus fracciones. La fortaleza de estos datos es que abarcan a 125 de los 130 legisladores, cubriendo el 96% del universo, no existiendo desbalances significativos en las tasas de respuesta por partido y por fracción. Su principal debilidad es que los mismos fueron recabados en 2013, durante el gobierno anterior, y que los mismos no captan la situación de crisis de Brasil. No obstante, Poole (2007), al abordar el caso estadounidense, muestran la estabilidad en el tiempo de las preferencias de los legisladores, señalando que estos se orientan ideológicamente y tienden a mantener esa posición durante toda su carrera.

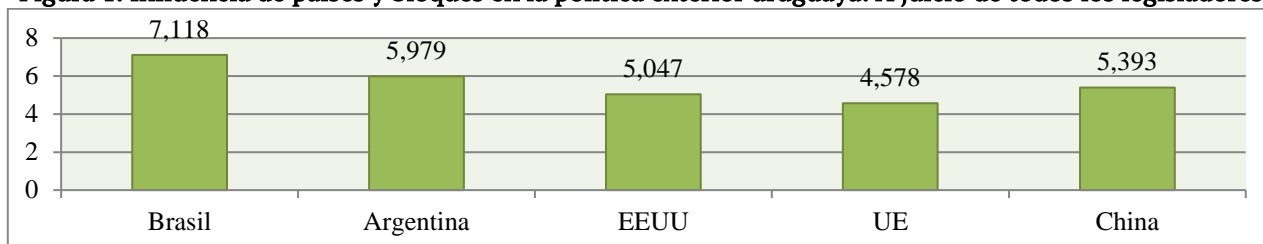
Adicionalmente, se recoge el análisis de 51 entrevistas en profundidad a informantes calificados, del debate parlamentario y de las notas de prensa –aparecidas en diarios y semanarios uruguayos– que tratan sobre la relación Uruguay-Brasil en el período 2010-2015 sobre la relación Uruguay-Brasil. Para el análisis de la situación brasileña en el período 2015-2016 y su impacto sobre la política exterior uruguaya se utilizaron notas de prensa de medios uruguayos y brasileños.

⁶ La construcción de los agrupamientos de fracciones, denominadas en adelante como alas ideológicas, se utilizó el siguiente criterio: se consideraron como parte del ala derecha o izquierda de un partido, a los sectores que aparecen en esa posición con relación a la media que resulta de la autoidentificación de los miembros de cada partido, tomando como ubicación de la fracción la media de la autoidentificación de sus miembros. Estos son posicionamientos relativos a la interna partidaria y no representan, por ejemplo que el ala derecha del Frente Amplio se ubique en la derecha del espectro ideológico del sistema de partidos.

La influencia brasileña y las preferencias de los actores políticos uruguayos

A partir de los datos de la encuesta puede señalarse que, en la opinión de los legisladores, Brasil es el actor más influyente sobre la política exterior uruguaya. La figura 1 muestra que, en una escala que varía entre 0 y 10, la influencia brasileña supera en un punto a Argentina, en aproximadamente dos puntos a EEUU y China, y en más de dos puntos y medio a la Unión Europea. Debe señalarse que las opiniones de los legisladores no presentan modificaciones significativas si se segmentan por partido.

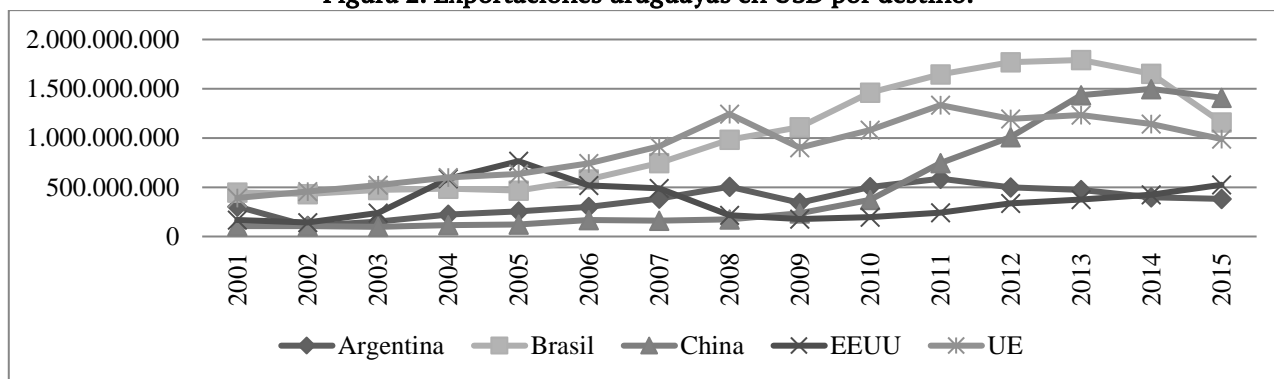
Figura 1. Influencia de países y bloques en la política exterior uruguaya. A juicio de todos los legisladores



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

Si se observa la evolución de la importancia de Brasil como destino de las exportaciones uruguayas (figura 2), comparándola con la de los otros actores internacionales sobre los que se consultó a los legisladores, puede observarse su ascenso en los últimos quince años. Si bien en 2015 China desplaza a Brasil, este último sigue siendo un mercado de altísima relevancia, además, teniendo presente que es destino de algunos productos con valor agregado.

Figura 2. Exportaciones uruguayas en USD por destino.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Uruguay XXI (disponibles en <http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/knowledge-base/destinos/>)

Por otra parte, si se observan comparadamente algunas percepciones de los legisladores tomando opiniones sobre Argentina y Brasil (tabla 1), puede verse como este último aparece como un actor estratégicamente valorado en la política exterior uruguaya. Consultados sobre su voluntad de estrechar lazos bilaterales, en un escenario de integración regional estancada, el 85,6% de los legisladores uruguayos se manifiesta a favor de hacerlo con Brasil, mientras que con Argentina menos de un sexto de los legisladores estarían dispuestos a hacerlo. El acuerdo con estrechar la relación bilateral con Brasil supera el 80% en los

tres principales partidos uruguayos, mientras que el rechazo a hacerlo con Argentina alcanza el 39,2% tomando a todos los legisladores como un único conjunto.

Tabla1. Voluntad de fortalecimiento de la relación bilateral en un escenario eventual de integración regional estancada.

	Argentina		Brasil		
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	
Todos los legisladores	Sí	73	58,4	107	85,6
	No	49	39,2	14	11,2
	NS/NC	3	2,4	4	3,2
	Total	125	100	125	100
FA	Sí	39	59,1	56	84,8
	No	26	39,4	9	13,6
	NS/NC	1	1,5	1	1,5
	Total	66	100	66	100
PN	Sí	26	72,2	32	88,9
	No	9	25,0	3	8,3
	NS/NC	1	2,8	1	2,8
	Total	36	100	36	100
PC	Sí	8	38,1	18	85,7
	No	13	61,9	2	9,5
	NS/NC			1	4,8
	Total	21	100	21	100
PI	Sí			1	50
	No	1	50		
	NS/NC	1	50	1	50
	Total	2	100	2	100

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

En las entrevistas realizadas Brasil es visualizado como un actor clave en la región y para la política exterior uruguaya. Un senador de la oposición (Partido Nacional – PN) señaló que: *“Un Brasil líder regional debería ser como Alemania en la Unión Europea, debería brindar asistencia a los otros países.”* Mientras que en la voz de algunos legisladores del gobierno (Frente Amplio – FA), la consideración de Brasil como líder regional también aparece de forma clara. En este sentido, en un debate parlamentario sobre la incorporación de Uruguay en la Alianza del Pacífico (09/07/2013), el senador Roberto Conde, exviceministro de Relaciones Exteriores del gobierno de José Mujica, señalaba:

A pesar de que el mundo ha cambiado y hoy el crecimiento del comercio se da más rápido en la geopolítica del Pacífico que en la del Atlántico, Uruguay no debe despreciar sino, por el contrario, perseguir como objetivo estratégico el acuerdo con Europa (...). Pero no podemos hacerlo solos; necesitamos al Mercosur. Y si no lo podemos hacer con el Mercosur, deberemos hacerlo con Brasil. Nuestro país tiene que plantear la posibilidad de que si el Mercosur no puede constituir una única unión aduanera, Uruguay y Brasil sí pueden hacerlo. (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores No. 227, T. 509, 9)

Como puede verse en la tabla 2, casi 9 de cada 10 legisladores acordaba con la alianza estratégica que el Presidente Mujica impulsó con Brasil, durante su mandato (2010-2015). Y como puede verse no hay diferencias significativas a nivel intrapartidario, solamente registrándose un porcentaje menor en el caso del

opositor PN, que igualmente en ambas alas ideológicas registrará más del 60% de posiciones favorables entre sus legisladores.

Tabla 2. Posicionamiento frente a la alianza estratégica que el gobierno del Presidente Mujica impulsa con Brasil. Por ala de partido.

	Ala izquierda FA		Ala derecha FA		Ala izquierda PN		Ala derecha PN		Ala izquierda PC		Ala derecha PC		PI	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec. %	
Acuerdo	35	97,2	30	100	11	64,7	13	68,4	4	80	14	87,4	2	100
Desacuerdo					2	11,8	2	10,5	1	20	1	6,3		
Ni de ac. ni en desac.	1	2,8			3	17,7	3	15,8						
NS/NC					1	5,8	1	5,3			1	6,3		
Total	36	100	30	100	17	100	19	100	5	100	16	100	2	100

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

A pesar del reconocimiento de la influencia y el valor atribuido a Brasil por parte de los partidos uruguayos, existen divergencias sobre el papel que debe jugar este país en la política exterior uruguaya. En trabajos anteriores (López, 2015b; Luján, 2016; Luján y López, 2016), a partir del análisis de las preferencias de los partidos uruguayos, se visibilizó que el partido de gobierno (FA) se alinea con un liderazgo brasileño que impulsa la integración regional y es “puerta de entrada” al mundo a partir de la priorización de relaciones Sur-Sur, registrándose una adhesión menor sobre esta orientación en su ala derecha. Por otra parte, en la oposición predomina la apuesta a una estrategia aperturista que no prioriza la integración regional, que busca múltiples socios según varíe la agenda de la política exterior y donde Brasil emerge como un actor capaz de ser “puente” hacia el mundo, en clave de liberalización comercial.

Estas preferencias pueden visualizarse a través de algunas respuestas brindadas por los legisladores uruguayos. En la tabla 3, los partidos de la oposición –que se ubican desde el centro a la derecha del sistema político uruguayo– tienen preferencias por la apertura al mundo. Mientras que el FA –ubicado en la izquierda del sistema político uruguayo– muestra preferencias mayoritarias por apostar a la región como espacio geopolítico prioritario de la política exterior uruguaya. Pero, si se observan estos datos segmentando al FA por alas ideológicas, puede observarse que mientras su ala izquierda apuesta mayoritariamente a una estrategia regionalista, en su ala derecha las preferencias presentan un equilibrio entre la región y el mundo en el mismo grado de acuerdo que la apuesta regional.

En la tabla 4 se presentan las preferencias de los legisladores sobre los aliados o socios estratégicos a priorizar en política exterior. Como puede verse, mientras la oposición muestra preferencias por tener aliados o socios según varían los temas de la agenda, en el caso del FA la preferencia por Brasil y el resto de los países emergentes es mayoritaria. Pero al observar el partido de gobierno segmentado en alas puede señalarse que esta preferencia es mayoritaria en su ala izquierda pero no en su ala derecha que, al igual que la oposición, se inclina por tener aliados que varíen según la agenda.

Tabla 3. Foco territorial prioritario de la política exterior, por partido y alas (en el caso del FA).

Partido	Región		Mundo		Ambas	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
FA	31	47,0	16	24,2	19	28,8
Ala izquierda FA	20	55,6	8	22,2	8	22,2
Ala derecha FA	11	36,7	8	26,7	11	36,7
PN	5	13,9	23	63,9	8	22,2
PC	2	9,5	16	76,2	3	14,3
PI	-	-	1	50,0	1	50,0

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

Tabla 4. Aliados privilegiados en política exterior.

	Brasil y el resto de los países emergentes		EEUU y el resto de los países desarrollados		Varían según la agenda		NS/NC	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Todos los legisladores	41	32,8	6	4,8	73	58,4	5	4
FA								
Ala izquierda	19	52,8			14	38,9	3	8,3
Ala derecha	13	43,3	1	3,3	16	53,3		
Todo el FA	32	48,5	1	1,5	30	45,5	3	4,5
PN								
Ala izquierda	2	12,5			14	87,5		
Ala derecha	4	20,0	1	5,0	15	75,0		
Todo el PN	6	16,7	1	2,8	29	80,6		
PC								
Ala izquierda	1	20,0	1	20,0	3	60,0		
Ala derecha	1	6,3	3	18,8	10	62,5	2	12,5
Todo el PC	2	9,5	4	19,0	13	61,9	2	9,5
PI	1	50,0			1	50,0		

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

Consideraciones sobre los posibles impactos del escenario político y económico brasileño sobre la política exterior uruguaya

El gobierno provisorio de Michel Temer, en pocos meses, dio muestras de ejercer influencia sobre las dinámicas regionales, particularmente en relación al ejercicio de la presidencia *pro tempore* del Mercosur (PPT) por parte de Venezuela. En este tema los objetivos parecen ser al menos dos, uno económico y otro político. El primero es continuar impulsando las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea, sin riesgos de perder intensidad por parte de una Venezuela internamente convulsionada. El segundo, se

relaciona con una retórica “anti bolivariana” que ha caracterizado el discurso político de la oposición a los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT)⁷.

El 5 de julio pasado, el Ministro Serra se reunió con el Presidente uruguayo Tabaré Vázquez y su Ministro de Relaciones Exteriores Rodolfo Nin Novoa. En dicha reunión uno de los asuntos centrales fue una propuesta de aplazar el traspaso de la PPT a manos venezolanas hasta mediados de agosto. Debe señalarse que paralelamente, Paraguay ha hecho referencia al Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur para no traspasar la PPT a Venezuela.

Adicionalmente, el Ministro Serra realizó una serie de anuncios, prometiendo acciones en temas de gran relevancia para la política exterior uruguayana que, desde el inicio de la segunda presidencia de Vázquez, tiene un fuerte énfasis en la dimensión comercial. Durante su visita, Serra señaló que su país promoverá avances en la hidrovía Paraguay-Paraná y planea una “*una gran ofensiva*” comercial sobre Irán y el África subsahariana, donde Uruguay –y no el Mercosur– sería el “*socio*”. En este sentido señaló el canciller brasileño:

Tenemos la agencia de promoción de exportaciones en Brasil, que ahora le abrirá la posibilidad al Uruguay de compartir ese trabajo, es decir que donde Brasil vaya a hacer promoción en el mundo, que Uruguay también vaya. Es un trabajo de cooperación bilateral y no es posible embarcar en eso a todo el Mercosur. Puede ser una alianza interesante y sin gastos para Uruguay (El País, 06/07/2016).

Si bien Uruguay señaló la importancia de atenerse a la institucionalidad y traspasar la PPT a Venezuela, dicho acto recién se concretó el 30 de julio en el marco de opiniones encontradas dentro de los Estados Parte del bloque. Dentro del partido de gobierno la situación interna de Venezuela genera preocupación, con matices en el diagnóstico de la situación. Mientras que desde la oposición se utilizan los mismos argumentos esgrimidos por Paraguay y Brasil para fundamentar el no traspaso de la PPT a Venezuela (Montevideo Portal, 13/07/2016).

Según informó el diario El País (16/08/2016a), el 10 de agosto, el Canciller uruguayo Nin señaló ante la Comisión de Asuntos Internacionales de Diputados del Parlamento que el gobierno brasileño, durante la visita del 5 de julio, intentó “*comprar el voto de Uruguay*” para que suspendiera el traspaso de la PPT del Mercosur a Venezuela teniendo las propuestas comerciales conjuntas como contrapartida. Este diario señala que Nin expresó a los diputados:

No nos gustó mucho que el canciller (...) Serra viniera a Uruguay a decirnos —lo hizo público, por eso lo digo— que venían con la pretensión de que se suspendiera el traspaso y que, además, si se suspendía, nos iban a llevar en sus negociaciones con otros países, como queriendo comprar el voto de Uruguay.. (El País, 16/08/2016a).

En sus declaraciones ante la Comisión expresó que la iniciativa de oponerse a esta transacción provino del Presidente Vázquez, a quien dijo que la actitud de Serra le “*molestó mucho*”, mientras que Nin señaló

⁷ Ante la suspensión, debido al juicio político, de la Presidenta Dilma Rousseff, Bolivia, Cuba, Ecuador, El Salvador y Venezuela se posicionaron valorando el acontecimiento como un quiebre en la democracia brasileña, lo que generó una rápida y dura respuesta desde Itamaraty. Sobre esta actitud del Ministro de Relaciones Exteriores, José Serra, un diplomático brasileño señaló a BBC Brasil que “*Ele se mostra como ministro candidato*”, mientras otro consideró que las respuestas emitidas se “*jogam para umaplateiatreinada odiar cegamente a Alba e a Unasul*” (16/05/2016).

sentirse “*bastante*” molesto. El canciller sostuvo que: “*El presidente se lo dijo clara y rotundamente: Uruguay va a cumplir con la normativa y va a llamar al cambio de la presidencia (del Mercosur)*”. Ya que para Uruguay, como señaló Nin ante los Diputados de la Comisión: “*Venezuela es el legítimo ocupante de la presidencia pro tempore y, por lo tanto, cuando convoque a una reunión el gobierno uruguayo asistirá. (...) Uruguay va a estar presente. Si los otros no van, será una responsabilidad de ellos.*”⁸ Señalando que Brasil y Paraguay esgrimen argumentos políticos:

Lo digo con todas las letras. Se saltean lo jurídico, que es este libro que estoy mostrando, que contiene el cuerpo normativo, y aduciendo razones que no están aquí, quieren eludir, erosionar, hacer bullying a la presidencia de Venezuela. Esa es la pura verdad. (...)no hay ninguna condicionante para que un país cuyo mandato ha terminado siga ejerciéndolo y no asuma la presidencia pro tempore el próximo país según el orden de rotación alfabético. Uruguay no se iba a quedar en la presidencia de ninguna manera; ateniéndonos a las normas, a los seis meses, íbamos a dejarla. (El País, 16/08/2016a).

La política doméstica, y particularmente las dinámicas internas del partido de gobierno (FA), parecen estar influyendo en la orientación de la política exterior uruguayaya sobre este asunto. El Presidente fortalece su liderazgo frente al partido y, por su parte, la Mesa Política del Frente Amplio⁹ da muestras de convergencia con el Poder Ejecutivo al respaldar políticamente al Canciller Nin en sus acciones frente a este acontecimiento.

Ante las declaraciones de Nin, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil convocó en consulta al Embajador uruguayo en Brasilia, Carlos Amorín, para aclarar la situación. Adicionalmente, Itamaraty difundió un comunicado donde manifestó que las declaraciones del canciller uruguayo generaron un “*profundo descontento y sorpresa*” y que “*El tenor de las declaraciones no es compatible con la excelencia de las relaciones entre Brasil y Uruguay.*” (El País, 16/08/2016b).

El 17 de agosto, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay difundió un comunicado de prensa donde se señaló que:

(...) hubo un mal entendido sobre la propuesta brasileña de efectuar actividades conjuntas de promoción comercial entre ambos países en terceros mercados, y que ahora ha quedado perfectamente claro que la misma no guarda relación alguna con la consideración del traspaso de la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR. Uruguay entiende que la prioridad esencial es lograr evitar cualquier impasse que provoque una paralización en las actividades del bloque. Con el objetivo de lograr el fin último de fortalecer el MERCOSUR, tanto en su funcionamiento interno como en su capacidad para desarrollar una agenda de negociaciones externas activas, el diálogo entre los Estados Parte es esencial para ese propósito compartido. (Comunicado de prensa N° 89/16 del MRREE).

Ese mismo día, el canciller brasileño José Serra declaraba en las redes sociales que: “*El canciller uruguayo me llamó hace poco y dice que los dichos divulgados ayer no pasaron de un mal entendido. Todo ha vuelto a la normalidad.*” (Montevideo Portal 17/08/2016).

⁸ El 4 de agosto de 2016, el Subsecretario General de América Latina y el Caribe del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Paulo Estivallet de Mesquita, envió una nota a varios organismos gubernamentales brasileños señalando la no participación de los mismos en reuniones del Mercosur convocadas por Venezuela.

⁹ Es el organismo ejecutivo del Plenario Nacional. Tiene a su cargo la conducción política cotidiana del FA. Está integrada por el Presidente del FA, el vicepresidente del FA y representantes de las fracciones y las bases del partido.

La crisis económica y política podría impactar de tal forma en Brasil que no logre desplegar, de la misma forma y con la misma intensidad, su influencia sobre la región. Adicionalmente para Uruguay parece no haber alternativas diferentes, en términos de orientación de política exterior, para pendular entre Argentina y Brasil¹⁰. Parece constituirse una convergencia estratégica entre la Argentina de Mauricio Macri y el Brasil de Michel Temer, particularmente sobre la “flexibilización”¹¹ del Mercosur, la apuesta a la apertura comercial en clave liberal y la búsqueda de vinculación con la Alianza del Pacífico. Aspectos que fueron planteados por Serra durante la ceremonia de asunción del cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, el 18 de mayo pasado en el Palacio de Itamaraty en Brasilia:

Um dos principais focos de nossa ação diplomática em curto prazo será a parceria com a Argentina, com a qual passamos a compartilhar referências semelhantes para a reorganização da política e da economia. Precisamos renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, como objetivo de fortalecê-lo, e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacífico, que envolverá países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia (Folha de São Paulo, 18/05/2016).

La “nueva política exterior brasileña”, propuesta por Serra en su discurso de asunción se coloca en las antípodas de la impulsada por los gobiernos del PT, quienes priorizaron la región y las relaciones Sur-Sur. La nueva propuesta plantea la inserción comercial internacional desde una concepción aperturista en clave liberal, basada en ideas de competitividad y descentralización, postula un relacionamiento económico con bloques y países diversos con énfasis en relaciones Norte-Sur y en relaciones Sur-Sur (solamente con países relevantes comercialmente), y quita énfasis en la discusión de las reformas en el sistema multilateral, enmarcado en un discurso que justifica su acción bajo la idea de “pragmatismo” (López, 2016).

La priorización de la dimensión económico-comercial, la búsqueda aperturista y la “flexibilización” del Mercosur, bajo justificativos pragmáticos, son aspectos que convergen con posiciones manifestadas por el Ministro de Economía y Finanzas uruguayo, Danilo Astori, y por el actual Ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa, ambos del ala derecha del FA. Estas posturas fueron criticadas por parte de sectores que componen el ala izquierda del partido de gobierno, que además tienen la mayoría de los escaños parlamentarios tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado¹².

Frente a los factores externos, cabe preguntarse si Uruguay tendrá margen de acción autónoma frente a Brasil, o si la convergencia estratégica que parece constituirse entre la visión del Canciller y el Ministro de Economía uruguayo con la propuesta brasileña llevará a una acción en la dirección aperturista que propone darle Brasil a los procesos regionales, en un contexto donde se vislumbran coincidencias programáticas con Argentina. Este último factor, la convergencia entre los dos socios mayores del Mercosur, le impide a Uruguay apostar a una acción pendular entre ambos países.

¹⁰ Este señalamiento fue realizado a Carlos Luján y al autor de este texto por parte de la Dra. Isabel Clemente, a quien agradecemos.

¹¹ En el gobierno de Brasil, algunos actores conciben que “flexibilizar” el Mercosur es abandonar el objetivo de la unión aduanera y concentrarse en el establecimiento de una zona de libre comercio. Otros actores del gobierno, por su parte, señalan que el cambio de gobierno en Argentina hace innecesarios otros movimientos ya que permitiría una acción convergente entre ambos países sobre las orientaciones del bloque y su agenda externa.

¹² Durante el segundo gobierno de Vázquez, estos sectores lograron que Uruguay abandonara las negociaciones del TISA (Trade in Services Agreement), mientras que los ministros Astori y Nin impulsaban la participación uruguayo en dichas negociaciones.

A nivel interno, las preferencias del Canciller y del Ministro de Economía, al igual que las del ala derecha del FA y de los partidos de oposición, muestran una mayor propensión a converger con las orientaciones actuales de la política exterior brasileña que hace de este país un “puente” al mundo. Las reglas del nivel doméstico hacen que cualquier acuerdo internacional deba ser ratificado en el Parlamento, quien no puede modificarlo sino aprobarlo o rechazarlo. El Presidente podría lograr mayorías con un acuerdo interpartidario, pero en escenarios similares –la propuesta de un tratado de libre comercio con EEUU o continuar con las negociaciones del TISA– no buscó imponer la disciplina partidaria ni realizar acuerdos interpartidarios, por el contrario priorizó mantener la unidad del partido y la fortaleza de su liderazgo.

Estos factores, externos y domésticos, en competencia o en interacción darán como resultado la orientación de la política exterior uruguaya, en la cual Brasil es un actor central y con gran influencia, siendo clave el desenlace de su crisis política y los impactos que la misma, junto a la situación económica, tengan sobre su política exterior.

REFERENCIAS

- ALVARIZA, Rafael; CLEMENTE, Isabel. Las relaciones Uruguay-Brasil y la cooperación bilateral desde una perspectiva uruguaya. **Revista Latino-Americana de História**, v.12, n.3. p. 153-175, 2014.
- BRANDS, Hal. **Dilemmas of Brazilian grand strategy**. Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2010.
- BURGES, Sean. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. **International Relations**. v.22, n.1.p. 65-84, 2008.
- BURGES, Sean. Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question. **International Politics**, v.52, n.2. p. 193-207, 2015.
- CAETANO, Gerardo. A cien años de la muerte del barón de Río Branco: la contemporaneidad del tratado de rectificación de límites en el río Yaguarón y la Laguna Merim (1909-1910). **Cuadernos del CLAEH**, v.100. p. 105-123, 2012.
- CAETANO, Gerardo; LÓPEZ, Camilo; LUJÁN, Carlos. La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010 – 2015). En BUSQUETS, José; BENTANCUR, Nicolás (coords.). **El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica**. p. 279-300. Montevideo: Fin de siglo, 2016.
- CAMPOS MELLO, Patrícia. Política externa de Serra demole princípios de Lula e Dilma. **Folha de São Paulo**. San Pablo, 18/05/2016. Disponible en: <http://m.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1772683-politica-externa-de-serra-demole-principios-de-lula-e-dilma.shtml?cmpid=facefolha> Último acceso: 22/07/2016.
- CHASQUETTI, Daniel; MORAES, Juan. Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político. En: LANZARO, Jorge (coord.). **La “segunda” transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas**. p. 297-337. Montevideo: FCU – ICP, 2000.
- FLEMES, Daniel (2009). Brazilian foreign policy in the changing world order. **South African Journal of International Affairs**, v.16, n.2. p. 161-182, 2009.
- FLEMES, Daniel; WEHNER, Leslie (2015). Drivers of strategic contestation: The case of South America. **International Politics**, v.52 n.2. p. 163-177, 2015.

- FLEMES, Daniel; WOJCZEWSKI, Thorsten. **Contested leadership in international relations: power politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa**. Hamburgo: GIGA WorkingPaper n.121, 2010.
- GIL, Valeria. El gobierno dice que Brasil lo molestó al intentar “comprar” su voto para aislar a Maduro. **El País**. Montevideo, 16/08/2016. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-dice-que-brasil-molesto.html> Último acceso: 18/08/2016.
- ISGLEAS, Daniel. Brasil logra dejar en suspenso que Maduro presida Mercosur. **El País**. Montevideo, 06/07/2016. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/mundo/brasil-logra-dejar-suspenso-mercosur.html> Último acceso: 22/07/2016.
- LÓPEZ, Camilo. El pragmatismo como ideología: José Serra y la política exterior brasileña. **Observatorio de la política exterior uruguaya. Boletín Trimestral 8**. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, 2016.
- LÓPEZ, Camilo. Los partidos políticos uruguayos y la relación Uruguay – Brasil (2010-2013). En MALLMANN, Maria Izabel; SCHNEIDER MARQUES; Tereza Cristina (coord.). **Fronteiras&Relações Brasil-Uruguaí**. p. 85-108. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015b.
- LÓPEZ, Camilo. Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010 – 2014). **Colombia Internacional**, v.83. p. 135-169, 2015a
- LUJÁN, Carlos. Brazil as a Global Stakeholder: a View from Uruguay. En: ALMEIDA, María Herminia Tavares de; GARDINI, Gian Luca (coords.). **Foreign Policy Responses to the Rise of Brazil: Balancing Power in Emerging States**. p. 90-113. Londres: PalgraveMacmillan, 2016
- LUJÁN, Carlos. La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios”. En: MANCERO, María Ester; NARBONDO, Pedro (coords.). **Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos**. p. 352 – 370. Montevideo: Fin de Siglo-CLACSO-ICP, 2010.
- LUJÁN, Carlos; LÓPEZ, Camilo. ¿El declive de la influencia de Brasil sobre la región? La visión de las elites uruguayas. Ponencia presentada en el XXXIV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Nueva York, 27 al 30 de mayo de 2016.
- MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n.3. p.1-24.
- MARTIN, Lisa. **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- MINISTERIO de RELACIONES EXTERIORES DE URUGUAY. **Comunicado de prensa Nº 89/16**. Montevideo, 17/08/2016. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-ppal2,O,es,0,PAG;CONC;1961;15;D;comunicado-de-prensa-visita-del-canciller-de-la-republica-federativa-del-brasil-jose-serra;2;PAG> Último acceso: 18/08/2016.
- MONTEVIDEO PORTAL. Paso y no la recibo. **Montevideo Portal**. Montevideo, 13/07/2016. Disponible en: <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?314224,245> Último acceso: 22/07/2016.
- MONTEVIDEO PORTAL. Alianza de nuevo. **Montevideo Portal**. Montevideo, 17/08/2016. Disponible en: <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Las-relaciones-entre-Uruguay-y-Brasil-se-normalizaron--segun-canciller-brasileno-317633> Último acceso: 18/08/2016.
- MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, v.51, n.4. p. 513–553, 1997.
- ONUKEI, Janina; MOURÓN, Fernando; URDINEZ, Francisco. Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective. **Contexto Internacional**, v.38, n.1. p. 45-77, 2016.

- PÉREZ, Romeo. **Política exterior uruguaya**. Montevideo: Ediciones de la Plaza, 2011.
- PINHEIRO, Leticia; GAIO, Gabrieli. Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism. **Brazilian Political Science Review**, v.8, n.2. p. 8-30, 2014.
- PODER LEGISLATIVO DE URUGUAY. **Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores** N° 227, T. 509.
- POOLE, Keith. Changing minds? Not in Congress. **Public Choice**, v.131, n.3. p. 435 – 451, 2007.
- PUTNAM, Robert (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v.42. p. 427–460, 1988.
- REDACCIÓN 180. Mujica: “Uruguay tiene la decisión política de viajar em el estribo de Brasil”. **PORTAL 180**. Montevideo, 04/05/2010. Disponible en: http://www.180.com.uy/articulo/11297_Uruguay-quierviajar-en-el-estribo-de-Brasil Último acceso: 22/07/2016.
- REUTERS BRASILIA. “Profundo descontento” de Brasil por declaraciones de NinNovoa. El País. Montevideo, 16/08/2016b. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/brasil-profundo-descontento-declaraciones-nin.html> Último acceso: 18/08/2016.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional** v.53. p. 151-168, 2010.
- SARAIVA, Miriam Gomes; TEDESCO, Laura. Argentina y Brasil. Políticas exteriores comparadas tras la Guerra Fría. En: PALERMO, Vicente (comp.). **Política Brasileña Contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación**. p. 475-512. Buenos Aires: ITDT-Siglo XXI, 2004.
- SENRA, Ricardo. Respostas “duras” de Serra a críticas de países vizinhos dividem Itamaraty. **BBC Brasil**. Brasilia, 16/05/2016. Disponible en: http://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160516_serra_itamaraty_fs Último acceso: 22/07/2016.
- WALTZ, Kenneth. **Teoría de la política internacional**. Buenas Aires: GEL, 1988.

Recebido em 03 de agosto de 2016.

Aprovado em 08 de setembro de 2016.

RESUMO

A partir de factores externos y domésticos, este trabajo analizó los impactos de la crisis económica y política brasileña (2015-2016) sobre la política exterior uruguaya, tomando a los partidos políticos uruguayos como los actores centrales de esta arena.

Palavras-chave: Política exterior; Brasil; Uruguay

ABSTRACT

Considering external and domestic factors, this paper analyzes the impacts of the Brazilian economic and political crisis (2015-2016) on Uruguayan foreign policy, taking Uruguayan political parties as key players in this policy field.

Keywords: Foreign policy; Brazil; Uruguay