

La Agenda Ejecutiva Exterior uruguaya del 2013

Andrés Raggio¹

Resumen: El objetivo de este trabajo radica en presentar una descripción detallada de la agenda de política exterior del gobierno uruguayo para el año 2013. Para lograr el cometido, se toman principalmente los conceptos modelados por Cobb y Elder (1986) quienes entienden que una agenda puede ser sistémica, aquella más general y estructurada, o puede ser gubernamental, es decir aquella agenda más singular y cambiante. En este marco surgen diferentes preguntas de investigación: ¿Cuáles son los temas o dimensiones más relevantes de política exterior para el gobierno de José Mujica en el 2013? ¿Cuáles son los temas más relevantes de política exterior para lo que va de gobierno de José Mujica? ¿Existe cierta concordancia entre los temas de una agenda y otra? Este trabajo presenta también el contexto en el cual esta agenda política se desenvuelve, por lo que se muestra una breve descripción de los sucesos regionales e internacionales más relevantes para el año 2013. A su vez, se estructura la agenda en diferentes dimensiones: política, económica-comercial, integración, cooperación, entre otras. Se concluye que la mayoría de los temas abarcados por el gobierno en el 2013 son asuntos recurrentes, mientras que aparecen en menor proporción los asuntos habituales, y por otro lado, los asuntos nuevos no aparecen con gran frecuencia, sean espontáneos o canalizados.

Palabras clave: Política Exterior – Relaciones Internacionales – José Mujica – Mercosur

Uruguayan Foreign Policy Executive Agenda 2013

Abstract: The aim of this paper is to present a detailed description of the foreign policy agenda of the Uruguayan government for the year 2013. To accomplish the task, are mainly taken the concepts modeled by Cobb and Elder (1986) who understand that an agenda can be systemic, that more general and structured, or may be government, meaning that most unique and changing agenda. In this context different research questions arise: What are the issues most relevant dimensions of foreign policy for the government of José Mujica in 2013? What are the most important issues of foreign policy so far government of Jose Mujica? Is there some agreement among the topics of the agenda and other? This paper also presents the context in which this political agenda unfolds, so a brief description of the most relevant for 2013. In turn regional and international events shown, the agenda is structured in different dimensions: political, economic-commercial, integration, cooperation, among others. It is concluded that most of the issues covered by the government in 2013 are recurring issues, while appearing to a lesser extent the usual issues, and on the other hand, new issues do not appear very often, whether spontaneous or channeled.

Keywords: Uruguay, Foreign Policy, Integration, Cooperation.

Artigo recebido em 01/04/2016 e aprovado em 07/04/16.

1. Introducción

Fundamentar la relevancia de estudiar la política exterior es un juego un tanto irrelevante, en la medida que ésta, en un mundo cada vez más interconectado, es parte fundamental para las aspiraciones de los Estados. Aún más relevante para los latinoamericanos, quienes muchas veces basan su estrategia de desarrollo “hacia afuera”, intentando aumentar su crecimiento vía exportaciones y atracción de inversiones. Desde un punto de vista político, el siglo recién comenzado ha marcado un nuevo desafío para los Estados de la región, quienes han logrado generar nuevas instancias de diálogo, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), entre otras. Estos procesos pueden ser vistos como un salto cualitativo en términos de integración regional. No obstante, es demasiado pronto como para tener claro sus beneficios reales.

La política exterior uruguaya en este contexto tuvo desde el 2010 un factor más para considerar, la figura del presidente José Mujica, quien ha logrado en cierto punto colocar a Uruguay entre los países a los cuales el sistema internacional les presta cierta relevancia, y más teniendo en cuenta las características del país. El 2013 fue el año elegido para análisis debido a varios factores: en primer lugar, pocas veces en la historia el país ha estado en una posición como la actual en el orden internacional, siendo incluso denominado por el semanario británico *The Economist*^{II} como el país del año en el 2013; por otro lado, el presidente José Mujica ha sido la cara más visible de ello; por último, el 2013 puede ser considerado un año bisagra en lo que respecta a la gobernanza, tanto el primer año como el último de cada gobierno suelen estar influenciados por las expectativas de las promesas formuladas en las elecciones como en las promesas futuras para mantenerse en el poder. Sin dudas, esta argumentación no es exhaustiva pero sí bastante contundente de por qué prestarle considerable atención al 2013 en la disciplina.

La política exterior uruguaya en este contexto tuvo desde el 2010 un factor más para considerar, la figura del presidente José Mujica, quien ha logrado en cierto punto colocar a Uruguay entre los países a los cuales el sistema internacional les presta cierta relevancia, y más teniendo en cuenta las características del país. El 2013 fue el año elegido para análisis debido a varios factores: en primer lugar, pocas veces en la historia el país ha estado en una posición como la actual en el orden internacional, siendo incluso denominado por el semanario británico *The Economist*^{II} como el país del año en el 2013; por otro lado, el presidente José Mujica ha sido la cara más visible de ello; por último, el 2013 puede ser considerado un año bisagra en lo que respecta a la gobernanza, tanto el primer año como el último de cada gobierno suelen estar influenciados por las expectativas de las promesas formuladas en las elecciones como en las promesas futuras para mantenerse en el poder. Sin dudas, esta argumentación no es exhaustiva pero sí bastante contundente de por qué prestarle considerable atención al 2013 en la disciplina.

Por tanto, el objetivo de este trabajo radica en un estudio de corte descriptivo, donde se establece un estudio de caso, precisamente de la agenda de política exterior del gobierno uruguayo para el año 2013. Las fuentes que este trabajo utiliza son los comunicados oficiales de Cancillería, como las noticias de la misma. Para ello la investigación da cuenta de la diversa literatura en base a los distintos tipos de agenda. Principalmente se toman los conceptos modelados por Cobb y Elder^{III} en relación a los diferentes tipos de agenda política.

Desde el punto de vista metodológico, este trabajo se basa principalmente en fuentes primarias oficiales, específicamente en recolección de datos documentales del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE). Los datos sistematizados son agrupados en dimensiones analíticas, con el fin de establecer cuales fueron los temas más relevantes para el gobierno en materia de política exterior, y posteriormente poder adaptarlos a la categorización modelada teóricamente.

En la primera parte del trabajo se presenta a nivel teórico las diferentes acepciones del significado de agenda política. Posteriormente, se presenta el objeto de estudio en su contexto regional e internacional para el año 2013. En un tercer orden, se

ANDRÉS RAGGIO

analiza la agenda sistémica del gobierno y la agenda gubernamental para el 2013, contando para esta última, con una descripción pormenorizada de las diferentes dimensiones observadas, y a la vez, se presenta una descripción del relacionamiento por país y con el Mercado Común del Sur (Mercosur). En cuarto lugar, se realizará una categorización y análisis cuantitativo de los datos observados, ajustándolos a los criterios tomados a nivel teórico. A modo de cierre, se presentan algunas conclusiones generales.

II. Marco teórico

En este trabajo se opta por la definición de política exterior que ha formulado Roberto Russell, quien entiende a la misma como “el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica y económica– y que se proyecta al ámbito externo frente a un amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral”^{IV}.

Si bien la definición toma tres dimensiones fácilmente separables, se agregarán otras que se consideran necesarias para este análisis. Esto podría argumentarse debido al aggiornamento con el contexto actual del siglo XXI, el cual desde formulada la definición a principios de los 90’ han existido varios hitos considerables. Entre los hitos más importantes se debe mencionar: el fin de la Guerra Fría, lo que significó un cambio en el juego de poder mundial, terminando con el bipolarismo; de la mano con lo anterior, la agudización del proceso de globalización, entendido como una etapa más del proceso capitalista donde el comercio y las finanzas se incrementaron de forma exponencial; seguido a lo argumentado se puede entender que el proceso de regionalización viene de la mano, siendo la creación del Mercosur es un ejemplo de ello; las sucesivas crisis de fines del siglo XX y principios del siglo XXI que marcaron a fuego a varios países suramericanos, generaron un desencantamiento en varios aspectos, pero uno de los más considerables fue en lo político, esto se tradujo en un giro a la izquierda de la región que favoreció un diálogo más fluido entre los países dentro del Mercosur, como fuera de él. La prueba de la iniciativa de relanzamiento del bloque mercosuriano a propuesta de Argentina y acompañado por Brasil es un ejemplo de ello.

En relación a las diferentes agendas, en primer lugar, se puede definir la agenda política, ya que se acerca bastante a nuestro objeto de estudio, esta es entendida aquí como “un conjunto general de controversias políticas que en cualquier punto del tiempo se contemplarán como aptas para quedar dentro del rango de asuntos legítimos que ameritan la atención del sistema político”^V.

Por otro lado, también es oportuno entender a qué se hace referencia cuando se habla de una agenda de gobierno, la cual fue definida por Aguilar Villanueva^{VI} como aquella que hace referencia a los asuntos, prioridades o problemas que un gobierno debe enfrentar con el fin potencial de actuar sobre ellos.

En otro orden, Cobb y Elder^{VII} entienden que existen dos agendas claramente diferentes: la sistémica, que también suele ser llamada pública o constitucional; y la gubernamental, también llamada institucional o formal.

La agenda sistémica es mucho más abarcativa y general. Como dicen los autores, esta agenda “consiste en todos los temas que son percibidos comúnmente por los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente”^{VIII}. A esta agenda, por fines prácticos, la denominaré agenda programática de

ANDRÉS RAGGIO

gobierno. Se entiende que la agenda sistémica es un conjunto de temas que el gobierno tiene a priori como ideal a seguir, por lo cual, se acerca a un programa de gobierno.

En cambio, la agenda gubernamental es mucho más reducida y concreta, contiene temas que apuntan más a soluciones a corto plazo por parte de quienes tienen el poder de tomar las decisiones. A diferencia de la agenda sistémica, la agenda gubernamental se entiende como el “conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar las decisiones”^{IX}. A esta agenda, la denominaré de ahora en más como agenda ejecutiva. La agenda del acontecer diario, los temas que el gobierno debe manejar en el día a día, sobre los cuales debe tomar decisiones u omisiones, es considerada aquí como la agenda gubernamental, llamada aquí agenda ejecutiva, ya que es el poder constitucional de toma de decisiones que la constitución nacional le otorga a ese poder para ejercer cotidianamente.

El contenido de la agenda ejecutiva puede ser dividido en dos, ya que está compuesta por asuntos viejos, como por asuntos nuevos. Además también se dividen los asuntos viejos: que pueden ser “habituales”, o sea que “incluyen aquellos que aparecen para revisión regular”^X; o “recurrentes”, que son aquellos temas que se repiten en el tiempo, aunque no existe un momento determinado, sino que surgen con regularidad. Por otro lado, los asuntos nuevos pueden ser; “espontáneos”, generalmente surgidos desde el propio gobierno, “aparecen como una acción o reacción de un encargado clave de la toma de decisiones en una situación específica”^{XI}; como “canalizados”, siendo estos temas insertados por actores externos, “movimientos de apoyo masivo o por la activación de importantes grupos públicos”^{XII}.

Cuadro I: Agenda Ejecutiva y sus diferentes asuntos

Agenda Ejecutiva o gubernamental			
<i>Asuntos Antiguos</i>		<i>Asuntos Nuevos</i>	
<u><i>Asuntos Habituales:</i></u> Son los asuntos que surgen con periodicidad. Por ejemplo: reuniones del Grupo del Mercado Común.	<u><i>Asuntos Recurrentes:</i></u> Son aquellos asuntos que suelen repetirse a lo largo del tiempo. Por ejemplo: Narcotráfico.	<u><i>Asuntos Espontáneos:</i></u> Son asuntos que surgen como acción o reacción por parte de algún encargado de la toma de decisiones. Por ejemplo: Campaña contra el Hambre de Luiz Inácio “Lula” Da Silva.	<u><i>Asuntos Canalizados:</i></u> Son asuntos que fueron canalizados a la agenda por algún grupo determinado. Por ejemplo: Profesionales que buscan acreditación regional.

Fuente: Cobb y Elder (1986)

Contexto regional e internacional en el 2013

Por un lado, a nivel regional el año 2013 se vio considerablemente sacudido por el fallecimiento del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, quien ha sido un actor sumamente relevante en el ámbito regional como

ANDRÉS RAGGIO

internacional por su confrontación directa con los Estados Unidos, y quien claramente polarizaba el espectro ideológico sudamericano.

La asunción de Horacio Cartes en la República del Paraguay también fue un hecho de considerable repercusión en la agenda internacional de Uruguay, debido a los acontecimientos sucedidos previamente en ese país a mediados del 2012 y la posterior suspensión del bloque Mercosur como de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Para la asunción del presidente paraguayo en agosto 2013 se hizo presente el Presidente de la República, José Mujica, quien posteriormente lo recibiera en Montevideo en el mes de octubre.

El proceso de paz colombiano, llevado adelante por el gobierno de Juan Manuel Santos con la FARC y el ELN, han sido para la región uno de los temas más recurrentes, aunque hasta el momento no se han registrado considerables avances. En este caso, ya sea por la autoconvocatoria o convocatoria por parte de los involucrados, Uruguay se ha visto interesado en el proceso.

Por otro lado, el suceso más relevante a nivel internacional está marcado por el uso de armas químicas en la guerra civil de la República Árabe Siria y las consecuencias que a nivel internacional ha generado.

Si bien la guerra civil siria comienza en 2011, es en julio 2012 cuando el gobierno sirio reconoce poseer gas sarín, siendo en agosto del mismo año cuando Estados Unidos establece que en caso que el gobierno sirio utilice dicho gas, estaría cruzando una “línea roja”. Pero es recién en 2013 cuando se vislumbra con mayor claridad el conflicto a nivel internacional producto de las acusaciones cruzadas en cuanto al uso de este tipo de armas, tanto a nivel local como internacional^{XIII}. En este caso, desde un comienzo, el gobierno uruguayo exhortó al cuidado de la población civil, como a un alto al fuego y la protección del derecho humanitario.

En algunos casos existieron temas de considerable relevancia que inciden indirectamente en la agenda internacional del Uruguay, como puede ser la crisis continua de la Unión Europea, la reconfiguración de las negociaciones entre este bloque con el Mercosur, como también la situación fiscal de la economía de los Estados Unidos.

En último orden, es de considerar un hecho muy relevante para la escena internacional, que también ha repercutido de forma directa en lo regional y subregional, las reiteradas denuncias de espionaje por múltiples estados y bloques regionales contra Estados Unidos.

III. Agenda Programática de Gobierno y Agenda Ejecutiva de la política exterior de Uruguay 2013

A nivel nacional, en un primer orden, es necesario para el análisis separar claramente los temas que hacen referencia a la agenda programática de gobierno de los referentes a la agenda ejecutiva, para luego sí separar por dimensiones a esta, como dar contenido a las relacionadas con la agenda de política exterior .

III.1. Agenda de política exterior programática de gobierno 2013

Según el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)^{XIV} en la publicación titulada “Pilares de Gestión”, existen cinco líneas o prioridades de política exterior que pueden ser interpretadas como los temas más importantes en lo que respecta a la agenda sistémica, que a su vez sirven como marco de referencia para al accionar cotidiano.

Las prioridades que se establecen como plan de acción son: los principios de política exterior; la vinculación con los compatriotas en el exterior; la reforma del

ANDRÉS RAGGIO

Estado: la integración con la región y pertenencia al Mercosur; la promoción del Comercio Exterior y atracción de inversiones.

Cabe resaltar que no se establecen jerarquías entre estas prioridades, pero si se presentan en un marco integral, tanto de factores internos y como externos.

En lo que respecta a los principios de política exterior se abarcan diversos temas como: el respeto y promoción del Estado de derecho; la igualdad jurídica entre los Estados; la autodeterminación de los pueblos (asociada a la vigencia del Estado de derecho); la protección del Medio Ambiente y Respeto de los Derechos Humanos (DDHH); la preservación de la paz y proscripción del uso o amenaza de la fuerza; la solución pacífica de controversias; el multilateralismo y la cooperación (como los mejores ámbitos por los cuales se deben resolver los problemas globales en plena vigencia del derecho internacional público); la jerarquización de las Naciones Unidas; y por último, el respeto al derecho internacional.

En lo que concierne a los vínculos con los compatriotas en el exterior se entiende que el MRREE tiene, en esencia, que cumplir su rol de “servir como puente entre los ciudadanos que residen dentro de las fronteras y aquellos que viven en los más distantes puntos del planeta”^{XV}.

En cuanto a la reforma del Estado, como parte de la agenda sistémica del gobierno en política exterior, ya se han presentado algunos resultados en lo concerniente a la modernización del sistema informático que afecta tanto a la interna de la institución (modernización de la intranet), como a nivel externo (entrada en vigor en 2012 de la Convención de la Apostilla de La Haya, que genera una reducción considerable de trámites de validación)^{XVI}.

Por otro lado, como se señaló, es prioridad para el gobierno de José Mujica la pertenencia al Mercosur y la integración con el mundo. Este tema es tomado por el gobierno desde una perspectiva de los círculos concéntricos, ya que se apunta primeramente al bloque regional para luego sí mirar hacia el mundo, pero desde un punto de vista multifacético, no dejándolo reducido al ámbito económico-comercial: “Este paradigma pasa por el Mercosur, no podría ser de otra manera, pero no se circunscribe ni se limita al mismo sino que se fortalece en este proceso para integrarse mejor en el mundo. (...) Una integración que en el caso del Mercosur nos fortalezca como bloque pero a su vez nos abra las puertas para intensificar las relaciones bilaterales con aquellos países vecinos que compartan esta visión y estos objetivos”^{XVII}.

En última instancia, se establece como prioritarios aquellos temas referidos a la promoción del Comercio Exterior y atracción de inversiones que apunten a la diversificación de los mercados, a la promoción del comercio exterior de bienes y servicios, como a la atracción de inversiones extranjeras en el país.

Por otro lado, en diversas manifestaciones del, en aquel momento, presidente electo José Mujica, se pudieron apreciar varios puntos de cara a la formulación de una agenda de política exterior^{XVIII}.

En una primera instancia se percibía una clara inclinación hacia la inversión extranjera, la cual se hizo visible en diversas reuniones con empresarios. A su vez, como área prioritaria de inversión parecía ser la infraestructura el tema más importante, donde se mencionó la remodelación de los puertos, el dragado del Río Uruguay como la construcción de ferrovías y nuevas vías de circulación.

En lo referente al Mercosur, se pudo notar una fuerte apuesta al bloque, puntualmente sobre un puerto de aguas profundas que sea compartido entre los miembros del bloque, sumando también a Bolivia, con el fin de alivianar la competencia.

ANDRÉS RAGGIO

En lo que respecta a los países vecinos, Mujica entendía que con Argentina se debía fortalecer las relaciones tan deterioradas que se heredaban del gobierno de Tabaré Vázquez. En la cabeza del presidente electo se encontraba el dragado del Río Uruguay como del Canal Martín García, intentar reflotar la financiación del Fondo Estructural del Mercosur (FOCEM) al proyecto de interconexión hidroeléctrica entre Uruguay y Brasil, como trabajar sobre la ilegalidad de uruguayos que residían en Argentina.

Para el caso de Brasil, se presentaba un escenario totalmente diferente. Mujica entendía necesario mantener las muy buenas relaciones que se habían gestado entre el gobierno de Luiz Inácio “Lula” Da Silva con el presidente Tabaré Vázquez. A su vez, Mujica intentaría seguir un modelo muy similar al de Lula, lo cual era explícitamente manifestado en la propia campaña electoral.

Incluso el propio ex secretario de Presidencia del gobierno de José Mujica, Alberto Breccia, manifestaba que el relacionamiento con ambos vecinos era una de las prioridades del gobierno, estableciendo que las relaciones exteriores, tanto con Brasil como con Argentina, eran fundamentales para el periodo del presidente (Raggio, 2012).

*III. 2. Agenda de política exterior ejecutiva*Operacionalización de las dimensiones

Con el fin de seguir un criterio lógico, y que el lector comprenda, se esboza brevemente en el Cuadro II las categorías utilizadas. En un primer orden, se entiende por dimensión como un concepto operacional donde se agrupan diferentes temas o asuntos potencialmente capaces de ser tenidos en cuenta en un determinado tipo de agenda. Por tanto, para este trabajo se utilizan las dimensiones para aglutinar aquellos asuntos que tienen cierta proximidad práctica.

Cabe hacer la aclaración de que este trabajo busca describir la política exterior de Uruguay en base a la recopilación e interpretación de los comunicados y noticias publicados por Cancillería, es por ello que la tarea de separar por dimensiones es más que ardua y compleja, siendo difícil muchas veces delimitar de tal forma que se cumplan los criterios de exclusividad y exhaustividad a la hora de aplicar las definiciones operativas, lo cual puede ser pasible de críticas. Particularmente este trabajo se hace más dificultoso con las dimensiones de política, integración y cooperación. No obstante, se cree que es necesario realizar tal esfuerzo, debido a la gran gama de acciones que lleva adelante un gobierno, buscando siempre esquivar tanto el aglutinamiento en pocas dimensiones, como se ha argumentado anteriormente, como el estiramiento conceptual.

Cuadro II: Descripción analítica de las categorías

Dimensión	Política, económico-comercial, cooperación, derechos humanos, integración, departamento 20, seguridad, protocolo, entre otras
País y/o institución	-
Carácter de la relación	Cooperativo, neutro, conflictivo
Tipo de relación	Unilateral, bilateral, multilateral
Actor Principal Externo	Nombre e investidura
Actor Principal Interno	Nombre e investidura

Las dimensiones más importantes tratadas aquí son: política, económica-comercial, cooperación, de derechos humanos, integración y departamento 20. Para cada caso existe una justificación lógica y práctica, como también el peso relativo de cada una en relación a un país como Uruguay.

En el caso de la dimensión política, se incluyeron aquellas noticias o comunicados que hagan alusión a visitas oficiales, reuniones de jefes de Estado, consultas políticas, reuniones bilaterales de corte político, como reuniones en cumbres o ámbitos formales a nivel regional o internacional que refieran a este tipo de aspecto.

Por otro lado, cuando se analiza la dimensión económica-comercial es fundamental no perder de vista las limitaciones que tiene el país. Según Álvaro Ons^{XIX} Uruguay desde el punto de vista del crecimiento y de las posibles estrategias de desarrollo que pueda tomar, tiene varias limitaciones, como: (1) la dependencia a las exportaciones tanto de bienes como de servicios; (2) la dependencia a las importaciones para lograr abastecerse de insumos para la producción; (3) gran vulnerabilidad ante shocks externos; (4) grandes dificultades de creación de economías de gran escala; (5) concatenado con los anterior, altos costos de producción; (6) mayores costos per cápita en la provisión de bienes públicos, en lo referente a la infraestructura física y social; (7) dado su poder relativo, cuenta con menor poder de negociación en relaciones económicas comerciales; (8) menor disponibilidad de capital para inversiones; y por último, (9) Uruguay posee mayores costos de transporte por poco volumen de cargas.

Lo expuesto da cuenta que en el plano económico comercial -léase comercio de bienes y servicios, atracción de inversiones y bienes públicos regionales o globales^{XX} - el gobierno uruguayo tiene mucho que hacer, siendo fundamental la estrategia de desarrollo que posea, donde la apertura de nuevos mercados ha marcado el camino para el país hacia la diversificación de destinos de exportación, como a la diversificación de la producción. En este contexto, se trabajó de forma analítica la dimensión económica-comercial, para la cual se tomaron aquellos asuntos donde primó el comercio como eje principal. A su vez, se agregaron aquí asuntos referentes a la atracción de inversiones con un objetivo claro para la estrategia de desarrollo del país producto de visitas oficiales de jerarcas uruguayos o de extranjeros en el Uruguay.

En cuanto a la dimensión de cooperación se aglutinaron aquellos temas referentes a la participación del país con otros países u organizaciones que hayan explícitamente manifestado la intención de contribuir unos con otros con el fin del progreso mutuo. Sobresale aquí la cooperación educativa, tecnológica y militar. Se entiende aquí que la cooperación es internacional, por lo cual se toma el concepto trabajado por Gómez Galán y Sanahuja(1999), quienes entienden por cooperación internacional al “conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferentes nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte”^{XXI}. Es claro que esta definición tiene presente la división clásica de norte-sur, no obstante la cooperación hoy supera ese eje, siendo incluso un punto a estudiar la propia cooperación sur-sur. Más allá de ello, el propio Sanahuja^{XXII}, entiende a la cooperación internacional, en base al modelo de nuevos regionalismos, como la que articula los conceptos de intereses comunes y de cooperación para el desarrollo, basada en la transferencia de recursos financieros y asistencia técnica.

En cuanto a la dimensión de integración se puede ver que es parte de los pilares fundamentales del gobierno, teniendo su cara más visible en el Mercosur, y por ello se

ANDRÉS RAGGIO

agrupan aquí asuntos o temas referentes a los organismos gestados con el fin de concretar de hecho una aproximación entre las naciones. Se toma aquí de definición de integración como “un medio para alcanzar metas políticas, económicas, sociales y culturales. Es un camino que debería posibilitar que mejoren las condiciones para la inserción internacional, para ampliar y consolidar el desarrollo otorgándole sustentabilidad, a la vez que mejora el bienestar de la población, y consolida la estabilidad y la paz. Es decir, la integración debe constituirse en un proyecto político estratégico”^{XXIII}. Por tanto, la integración es mucho más que la creación de organismos regionales, no obstante, para este estudio se toma la decisión de hacer operativo este concepto con fines prácticos, que permitan además llevar a cabo el arduo trabajo de diferenciar esta dimensión con otras. La integración se da actualmente en un contexto claro de expansión del proceso de globalización, donde el regionalismo parece ser la respuesta a corto plazo, siendo para Bernal-Meza “la creación, expansión o integración de, o a, un subsistema”^{XXIV}, siendo este subsistema el entorno geográfico más próximo, tal como lo entiende necesario el propio gobierno de Mujica.

La dimensión de derechos humanos ha sido y es uno de los primeros objetivos para el gobierno en materia de política exterior. Este tema ha evolucionado exponencialmente, y el Uruguay se ha mostrado muy interesado en desarrollar esta dimensión, donde el país aboga por el respeto a los derechos humanos, siempre teniendo en cuenta la posición relativa en la cual se encuentra, tal como se expresó en la dimensión política. Ahora bien, por derechos humanos, utilizando la definición de Naciones Unidas, se entiende como “derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”^{XXV}.

Por último, en lo que concierne a la conceptualización de las dimensiones más relevantes, se trata aquí la denominada Departamento 20, definida por el ex canciller Reynaldo Gargano como “un espacio dentro de la Cancillería en el que [el residente en el extranjero] podrá ir en forma directa para que el encargado de la sede diplomática haga funcionar los mecanismos de protección necesarios para nuestra gente”^{XXVI}.

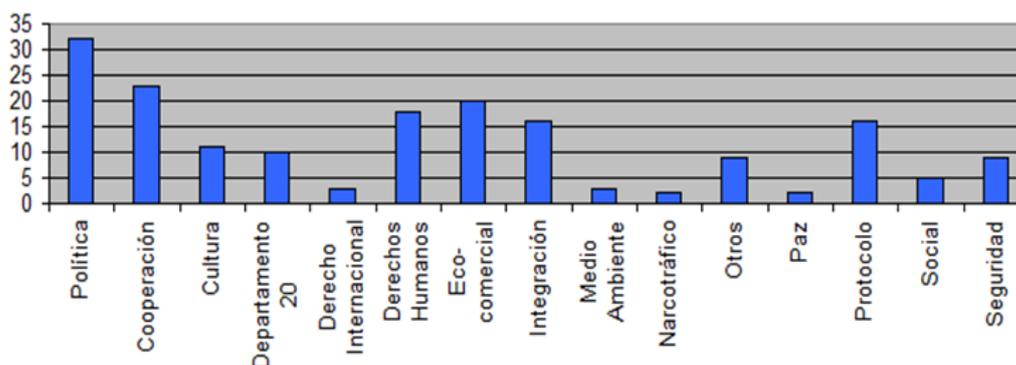
En lo que respecta al carácter de la relación, se considera una variable relevante para la determinación de cada dimensión utilizada, existiendo tres valores posibles: cooperativo, neutro o conflictivo. Los casos analizados que fueran presentados en un marco no conflictivo, o algún actor implicado muestre notoriamente una intención de diálogo o de contribución a un asunto determinado, será asignado como un valor cooperativo. En relación a un carácter neutro, no suele ser común, pero es necesario para aquellos temas donde no existe intención clara, o no necesariamente tiene que ser de cooperación o conflicto. Por último, en los casos donde la unidad de análisis tome un valor claramente negativo, o donde el tema presentara cierto enfrentamiento o discordancia entre las partes, serán categorizados operacionalmente como conflictivos.

En otro orden, otra variable que se toma en cuenta para cada dimensión es el tipo de relación. Ésta hace referencia a si existe un actor, dos actores, o más de dos, los valores posibles de asignación son: unilateral, en el caso de que el país se pronuncie hacia el sistema internacional sin un destinatario visible; bilateral, para aquellos temas donde Uruguay se ha relacionado con otro país de forma independiente; y multilateral, basada el tipo de relación por medio de algún organismo internacional, o con más de dos países.

ANDRÉS RAGGIO

Análisis de la Agenda de política exterior ejecutiva del 2013

La distribución obtenida de las dimensiones, eje en el cual se basa nuestro análisis, se presenta en la Gráfica I, siendo a continuación analizadas detalladamente las que han mostrado mayor frecuencia.

Gráfica I: Frecuencia de las dimensiones analizadas*Elaboración propia**a) Política*

En primer lugar, la dimensión que con más frecuencia se pudo visualizar en la agenda política del 2013 fue la política, en la cual el relacionamiento se dio más que nada con los países latinoamericanos, siendo el Mercosur y la UNASUR las instituciones en donde también se pudo apreciar esta dimensión. A su vez, el carácter de la relación que primó fue el cooperativo, con un tipo de relación predominantemente bilateral, aunque existió una gran cantidad de acontecimientos, hechos o sucesos que fueron en un marco multilateral.

Obviamente, en referencia al actor principal externo, se pudo apreciar una gran cantidad de actores, pero como es de esperar en este contexto, que los principales fueran presidentes, cancilleres, subsecretarios de cancillería, como secretarios generales de diversas instituciones y ministros de diferentes carteras. En lo que respecta a los actores internos, se pudo apreciar el predominio del presidente José Mujica como del canciller Luis Almagro.

En esta dimensión política se destacan temas como las visitas oficiales que han tenido un carácter estrictamente político (Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, España, México, Suiza y Venezuela), siendo los principales protagonistas Mujica o Almagro, o ambos a la vez. Resulta importante destacar que en muchos casos, las reuniones bilaterales tuvieron como resultado diferentes acuerdos, de corte económico-comercial, como de cooperación, no obstante no era el eje de las reuniones ni de las visitas.

Por otro lado, se destaca la participación del presidente en algunas instituciones multilaterales como el Mercosur, UNASUR y Naciones Unidas. Siendo el caso de prohibición de sobrevuelo del espacio aéreo en algunos países europeos al avión presidencial del boliviano, y su posterior apoyo, el hecho más destacado en las primeras dos instituciones. Mientras que con Naciones Unidas sobresale el discurso del Mujica en la 68ª sesión de la Asamblea General.

El único tema que tuvo un carácter conflictivo para esta dimensión fue el reciente conflicto con Argentina producto de la decisión de Uruguay de permitirle el

ANDRÉS RAGGIO

aumento de producción de celulosa a la empresa finlandesa UPM. Conflicto que ha sido canalizado por medio de la Comisión Administrativa del Río Uruguay (CARU) y por comunicados de ambas cancillerías. También aquí cabe resaltar, que han existido posteriores acciones por parte del gobierno argentino, que no responde precisamente a esta cuestión puntual, pero a la hora del análisis, pueden ser vistas como consecuencias de este acontecimiento que claramente enfrenta al gobierno con su país vecino; aquí se hace referencia a las trabas comerciales aplicadas por Argentina, que afectan directamente a los puertos uruguayos de Nueva Palmira y Montevideo.

b) Cooperación

En segundo lugar, la dimensión cooperación posee la segunda mayor frecuencia. En ella, al igual que en la dimensión política, predomina el relacionamiento con los países latinoamericanos, donde existe una fuerte relación con los vecinos lindantes y colindantes, así como un grado elevado de cooperación con los países centroamericanos. En lo que respecta a las instituciones, se puede apreciar que Uruguay tuvo dentro de sus prioridades en este ámbito a la CARU, como a su homóloga del Río de la Plata (CARP), donde la relación se lleva a cabo exclusivamente con Argentina. El carácter de la relación que predominó fue el cooperativo, siendo el tipo de relación más frecuente el bilateral.

En cuanto a los actores principales externos, se pueden destacar en general a cancilleres y subsecretarios, aunque se incluyen algunos presidentes como el cubano, Raúl Castro, el angoleño José Eduardo Dos Santos, el mexicano Enrique Peña Nieto y el guatemalteco Otto Pérez Molina. En cuanto a los actores internos, parece existir una lógica en la cual para este tema se reserva la actuación del canciller Luis Almagro, o en su defecto, para el subsecretario de Relaciones Exteriores, Luis Porto^{XXVII}.

De los aspectos más importantes para destacar se encuentra la mencionada relación cooperativa con Argentina. Esta se produjo en el marco de la CARU y la CARP, siendo por tanto, producto de temas como el dragado del Río Uruguay, y sobre la administración y gestión del Canal Martín García con el fin de abaratar los precios de gestión.

Por otro lado, existió un aspecto relevante para el país en el ámbito de la cooperación sur-sur, en la cual se puede mencionar dos hechos puntuales como la donación por parte del Estado uruguayo al pueblo de Haití de 3.5 millones de dólares, como también la donación de insumos por parte de Uruguay a Brasil por motivo de la tragedia de Santa María.

Por último, se destaca la cooperación en rubros como el educativo, con Brasil China, Estados Unidos, México, Singapur y Australia, mediante diferentes acuerdos que permitirán, entre otras cosas, obtener a Uruguay diferentes visados, como cooperación logística para la Universidad Tecnológica (UTEC). En este sentido, el gobierno mexicano ha manifestado su interés de trabajar en conjunto para la implementación de un modelo como el del Plan Ceibal en México, como también se ha ofrecido asesoramiento por parte de universidades mexicana a la UTEC.

En lo referente a la cooperación tecnológica también se pueden apreciar relaciones de cooperación con los Estados Unidos, México y China. Sobresale la firma con México del Acta de Aprobación del Programa de Cooperación Técnica y Científica 2012-2013, que permite financiar proyectos en diferentes áreas como: medio ambiente y cambio climático, salud, desarrollo social, ciencia y tecnología y cultura.

c) Integración

En tercer lugar, se encuentra la dimensión de integración, la cual en el 2013 estuvo orientada hacia países sudamericanos, donde las instituciones fueron el espacio

ANDRÉS RAGGIO

acorde para trabajar sobre ella. El Mercosur fue el bloque que más se hizo referencia al correr del año, pero no fue el único, también hubo vinculación con el ALBA, ambos en un marco multilateral. No obstante, también existió una relación muy fluida con Venezuela en el marco de la Comisión Binacional de Seguimiento y Planeamiento Estratégico entre Uruguay y Venezuela (COBISEPLAE), y mucho más constante con el Grupo de Alto Nivel Uruguay – Brasil (GAN), el cual ha tenido gran dinamismo al correr del todo el año, mostrando la cercanía implícita y explícita de la buena relación que se tiene desde hace ya varios años con este país.

En este contexto, el carácter de la relación que primó fue el cooperativo, pero con dos tipos de relación claramente separadas, una multilateral y otra bilateral. En lo que respecta al actor principal externo no se visualiza con claridad un patrón, pero sí se puede decir que de parte de Brasil ha habido una presencia considerable de altos mandos, precisamente de la Presidenta Dilma Rousseff, como del Ministro de Relaciones Exteriores, en un primer momento Antonio de Aguiar Patriota y luego su sucesor, Luiz Alberto Figueiredo, como también varios ministros, e incluso del Gobernador de Rio Grande do Sul, Tarso Genro. En cuanto al actor principal interno se destaca una vez más el canciller Luis Almagro, como el subsecretario de cancillería Luis Porto.

En un primer punto, se hace referencia al Mercosur como bloque dinámico en el cual el país canaliza su accionar para con la región sudamericana, pero también se puede resaltar el acercamiento que ha tenido el bloque para con la región norte del subcontinente. Ejemplo de ello son las relaciones con Venezuela, las cuales se han incrementado de forma considerable por ser parte del bloque desde mediados del 2012. Y más aún desde mediados del 2013, por motivo de que este país ejerció la Presidencia Pro Tempore del Mercosur. Otro ejemplo es el de Guyana, quien ha solicitado formalmente la adhesión al bloque como miembro asociado, lo cual ha valido la firma del Acuerdo Marco de Asociación con el Mercosur.

Un tercer ejemplo es Surinam, quien ha firmado el Acuerdo Marco de Asociación con el Mercosur. Pero el caso de este país es más destacable en el 2013 debido a varios gestos simbólicos por parte de su presidente, Desiré Bouterse, tanto con este bloque como con la UNASUR. Bouterse ha tenido varias acciones simbólicas que podrían ser tomadas como indicios de un acercamiento voluntario a Suramérica, un ejemplo de ello es su rápida presencia en Bolivia cuando el presidente Evo Morales había sido recientemente afectado por la decisión de algunos países europeos de no poder sobrevolar su espacio aéreo por sospechas de que se trasladaba con él y su delegación al ex agente de la CIA Edward Snowden. Incluso en la segunda mitad del 2013 Surinam asumió la Presidencia Pro Tempore de la UNASUR.

En un segundo punto, se puede resaltar la cercanía que Uruguay ha tenido en el 2013 con el ALBA, bloque con el cual en marzo se firmó la solicitud adhesión al sistema monetario en Caracas, llamado SUCRE (Sistema Unitario de Compensación Regional), por parte del canciller Luis Almagro, el cual es utilizado como moneda de intercambio intrabloque, formalizado posteriormente en mayo en Montevideo.

Con Venezuela ha existido una relación más que fluida en términos de integración, el marco institucional encontrado por ambos países fue el COBISEPLAE, donde en base a la complementariedad económica-productiva se ha trabajado en varios grupos temáticos: asuntos comerciales, asuntos de agricultura y ganadería, área petrolera y minera, área industrial, ámbito de defensa, salud, ciencia y tecnología, temas migratorios y portuarios.

ANDRÉS RAGGIO

Por último, cabe destacar la relación bilateral en términos de integración que se ha tenido con Brasil, particularmente tomando al Grupo de Alto Nivel (GAN) como ámbito institucional más frecuente. En el GAN se puede destacar el trabajo realizado por subgrupo de Integración de infraestructura de transportes, donde se trataron temas como la construcción del segundo puente sobre el Río Yaguarón, la reforma del Puente Internacional de Barón de Mauá, conexión ferroviaria Uruguay - Brasil, el puerto de Aguas Profundas en Rocha, la internacionalización del Aeropuerto de Rivera y la hidrovía Uruguay – Brasil. También se destaca el Plan de acción para el Desarrollo sustentable y la integración Brasil-Uruguay en seis áreas: integración productiva, ciencia tecnología e innovación, comunicación e información, integración de la infraestructura de transportes, libre circulación de bienes y servicios, como la libre circulación de personas.

Además, se destacan los resultados de la reunión del subgrupo de trabajo de Libre Circulación de Bienes y Servicios del GAN en octubre del 2013. En dicha reunión se resaltó el impacto positivo en el aspecto integrador a nivel regional, donde se analizaron cuatro proyectos como plan de acción: se congratularon por el acuerdo bilateral de libre circulación de bienes y servicios; reglamentación de los procedimientos administrativos para el intercambio comercial; compromiso de armar grupo de trabajo para reglamentar cadenas logísticas; recomendaron un estudio al Instituto de Investigación económica aplicada de Brasil con el fin de implementar proyectos de libre circulación de bienes y servicios.

d) Económico-comercial

En esta dimensión el relacionamiento con los diferentes países, como veremos, fue variado. En lo referente a las instituciones, se puede destacar al Mercosur, específicamente en relación al Foro Empresarial, y por otro lado a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y a la Unión Europea (UE), instituciones que se reunieron en enero del 2013 en Chile. En dicha reunión se contó con la presencia de diversos Jefes y Jefas de Estado, como ministros y parlamentarios de ambos continentes, donde se trataron temas comerciales, de medio ambiente y derechos humanos. Se estableció allí que la segunda reunión será en Bruselas en 2015.

Por otro lado, el carácter de la relación fue absolutamente cooperativo, con un tipo de relación predominantemente bilateral.

En lo que respecta a los actores principales externos, hubo un relacionamiento variopinto, destacándose el presidente de la República Popular China, Xi Jinping, quien se reunió con Mujica en aquel país, con el fin de estrechar los lazos comerciales entre ambos países. A su vez, el actor nacional más destacado fue el Ministro de Relaciones Exteriores, Luis Almagro, inclinado más al continente europeo y americano. Mientras que Luis Porto estuvo orientado más a Asia y Oceanía.

Es claro que el gobierno ha buscado diversificar los mercados, en un contexto evidente de regionalismo abierto, que se ha compuesto por dos partes fundamentales: el ámbito más próximo, en este caso el Mercosur; y el denominado bilateralismo múltiple. Tal como lo ha expresado el mismo canciller Luis Almagro: “El crecimiento sostenido que experimenta el país desde hace algunos años en términos económicos no es casual, ni el resultado de una coyuntura favorable (...) se debe a la ampliación de políticas activas externas e internas que favorecieron la colocación de la producción nacional en el exterior y a la diversificación y apertura de mercados externos y al permanente diálogo entre el Gobierno, el sector exportador y la gremial de trabajadores”^{XXVIII}.

Las relaciones comerciales con el Mercosur han mutado considerablemente en los últimos años, producto de factores condicionantes como la relación con Argentina y

ANDRÉS RAGGIO

Brasil. En lo que respecta al bilateralismo múltiple, se pudo apreciar el avance de determinadas economías emergentes que demandan cada vez más materia prima.

En el primer punto, la relación con Argentina ha variado considerablemente, pero sin dudas, ha dejado como saldo negativo una pérdida considerable del flujo comercial entre ambos países. Para el canciller Almagro, hay “que empezar a recorrer con Argentina caminos similares a los que se transitan con Brasil. (...) Sería un buen camino para resolver gran parte de los obstáculos comerciales que hemos atravesado en este tiempo y que nos han demandado mucho esfuerzo y energía”^{XXIX}. Por otro lado, y como se menciona en la cita anterior, con Brasil la relación fue muy buena.

En cuanto al segundo punto, tal como explica Almagro, las relaciones comerciales uruguayas han mutado de forma considerable buscando nuevos mercados, así lo muestra la multiplicidad de países con los cuales Uruguay se relacionó en el 2013: Alemania, Angola, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, El Salvador, Nicaragua, Reino Unido, Rumania, Rusia, Singapur y Vietnam.

En esta dimensión se visualiza la existencia de dos subdimensiones claras, ambas, como hemos visto, forman parte la agenda sistémica del gobierno: por un lado, la estrictamente comercial, y por otro, la referida a lo tributario y las inversiones.

En el primer caso, en este 2013 se abrieron varios mercados de suma importancia para el comercio exterior del país, como el caso de China, el cual, en palabras de la embajadora uruguaya en China, Rosario Portell, hubo un incremento de las exportaciones, donde en el 2012 se exportaron 88 millones de dólares de carne ovina, y en el 2013, sólo en los primeros 7 meses la cifra se acercaba a 200 millones. Según ella, la visita del presidente Mujica aceleró el proceso de negociación.

Otro hecho destacable, fue el la apertura del mercado de cítricos para Uruguay en los Estados Unidos, el cual se gana el derecho después de 20 años de negociaciones y que beneficia, según el canciller, a cerca de 15 mil trabajadores^{XXX}. A su vez, también se abrió el mercado de ese país a la carne ovina deshuesada, esperándose la apertura de la carne bovina.

En el segundo caso, se iniciaron gestiones y acuerdos para facilitar el comercio y las inversiones, así como también se priorizaron mecanismos de tributación con Reino Unido, Singapur y Vietnam.

e) Derechos Humanos

En esta dimensión el Estado uruguayo ha hecho especial hincapié, siendo concordante con los pilares de gestión descritos anteriormente. Esta dimensión se encuentra más que nada vinculada a instituciones internacionales, como las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA), siendo en hechos concretos partícipes el Mercosur, la UNASUR y Amnistía Internacional. En otros casos concretos la relación fue directamente con países, como Estados Unidos, Italia, Siria y Suecia.

En lo que respecta al carácter de la relación, notoriamente fue multilateral, y en casi todos los casos el tipo de relación fue cooperativo. En referencia al actor principal externo, se destaca mínimamente el Relator de las Naciones Unidas sobre Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, Pablo de Grieff. Sin embargo, los actores internos fueron varios y sobresalientes, destacándose el presidente José Mujica, el canciller Luis Almagro, el ex subsecretario Roberto Conde, y más aún el Representante Permanente ante OEA, Milton Romani, el Director de Derechos Humanos y Humanitario de Cancillería, Federico Perazza y el Director de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura, Javier Miranda.

En cuanto a las instituciones, las Naciones Unidas y la OEA fueron las instituciones internacionales más vinculadas con el país en lo que respecta a esta

ANDRÉS RAGGIO

dimensión. Con respecto a la primera se destaca el depósito del documento de ratificación de Derechos económicos, sociales y culturales, las recomendaciones del Comité de Desaparición Forzada de Naciones Unidas al Uruguay, la apertura de la Secretaría Permanente de la Comisión de Refugiados (CORE) en MRREE, y la invitación al Relator de Naciones Unidas sobre Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, Pablo de Grieff, para que visite el país. Por otro lado, los hechos más concretos que vinculan a otras instituciones fueron: la presentación de Archivos del Plan Cóndor (Mercosur); el rechazo al conflicto en Siria (UNASUR); y la presentación en conjunto con Amnistía Internacional de los resultados del II Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En cuanto a los casos puntuales destacables de carácter bilateral se encuentran: la reunión con la Secretaría para la Democracia y Asuntos Legales de Estados Unidos, donde se trataron temas como la cooperación bilateral en derechos humanos, la justicia de género, los derechos del niño, y el combate al narcotráfico y el tráfico de personas, la cual contó con la presencia de José Mujica; la inclusión del Estado uruguayo como parte civil del juicio que se lleva a cabo en Italia a militares y civiles imputados en el marco del Plan Cóndor, por crímenes de homicidio y desaparición forzada de 23 ciudadanos italianos; y un comunicado donde se condena la violación de los derechos humanos y el derecho humanitario en Siria.

f) Otras dimensiones

Entre las dimensiones analizadas que se encuentran en la sistematización encontramos algunas de especial interés, de las cuales algunas son parte de la agenda sistémica del gobierno en política exterior. Tal es el caso de la dimensión denominada Departamento 20, donde el gobierno ha realizado varios esfuerzos con el fin de acercar a los uruguayos en el exterior ciertos servicios que conciernen principalmente sobre trámites relacionados con el pasaporte, destacándose el pasaporte electromagnético, la reducción de tiempo y costo de trámites burocráticos de cancillería y consulados, donde se destaca el apostillado, como también en diversos beneficios para los uruguayos que decidan repatriarse. A su vez, se destaca puntualmente algunas reuniones que han tenido altos jerarcas del gobierno con grupos de uruguayos en el exterior, siendo las reuniones más sobresalientes las de Nueva Jersey y Madrid.

Por otro lado, una dimensión de relevancia para la alta política como la Seguridad también sobresale. En este caso es notorio el relacionamiento de Uruguay en organismos internacionales, específicamente la ONU, donde sea por las Misiones de Paz, como por temas relativos al Consejo de Seguridad de este organismo, el país se vio involucrado. Por tanto, el tipo de relación fue predominantemente multilateral, mientras que el carácter de la relación fue en gran medida cooperativo. No obstante, en temas como el de la guerra civil siria o el ensayo nuclear norcoreano, el Estado Uruguayo se vio obligado a condenar dichos hechos de forma unilateral. En la mayoría de los casos, el Canciller Luis Almagro fue el principal actor nacional.

Cuadro III: Descripción de otras dimensiones

<i>Dimensión</i>	Cultura	Departamento 20	Protocolo	Seguridad
<i>País y/o institución</i>	ONU	-	Venezuela / Merocsur	ONU
<i>Carácter de la relación</i>	Multilatera l y	Unilateral	Unilateral	Multilateral

ANDRÉS RAGGIO

	unilateral			
<i>Tipo de relación</i>	Cooperativa	Cooperativa / Neutra	Cooperativa	Cooperativa
<i>Actor Principal Externo</i>	-	-	Hugo Chávez, Horacio Cartes	-
<i>Actor Principal Interno</i>	Luis Almagro	Directora General de Asuntos Consulares y Vinculación, Lourdes Boné	Luis Almagro, José Mujica	Luis Almagro

Elaboración propia

IV. Caracterización de la Agenda Ejecutiva de Política Exterior de Uruguay en el 2013 y su comparación con la Agenda Programática de gobierno

Caracterización

Una vez descritos los temas más relevantes dentro de las agendas políticas tomadas como punto de referencia, y teniendo en cuenta que muchas veces en esta materia no es fácil desagregar temas, se puede llegar a categorizar, encasillar o diferenciar los diferentes asuntos relativos a la política exterior uruguaya del 2013.

En un primer momento, como se puede apreciar, el gobierno tenía definida su agenda programática de gobierno en cinco puntos, siendo: los principios de política exterior, la vinculación con los compatriotas en el exterior, la reforma del Estado, la Integración con la región y pertenencia al Mercado Común del Sur (Mercosur), la promoción del Comercio Exterior y atracción de inversiones. Estando todas ellas consideradas de alguna u otra forma en la agenda ejecutiva.

No obstante, la agenda ejecutiva va más allá de los pilares de gestión, estableciéndose en la dinámica un desdibujamiento producto de sucesos políticos cotidianos. Allí se puede apreciar, como muestra la Gráfica I, que las diferentes dimensiones que surgen dentro de la agenda ejecutiva sufren cierta flexibilización, producto de estímulos externos e internos a la hora de ejecutar determinadas políticas y preferir diferentes temas para realizar las mismas.

La categorización de esos temas más relevantes en el día a día del gobierno de Mujica para el 2013 se puede ver resumida en el Cuadro IV.

Cuadro IV: Categorización de la Agenda Ejecutiva en Política Exterior de Uruguay para el 2013

<i>Asuntos Antiguos</i>		<i>Asuntos Nuevos</i>	
<u><i>Asuntos Habituales</i></u>	<u><i>Asuntos Recurrentes</i></u>	<u><i>Asuntos Espontáneos</i></u>	<u><i>Asuntos Canalizados</i></u>

ANDRÉS RAGGIO

<ul style="list-style-type: none"> - Naciones Unidas - COBISEPLAE - GAN 	<ul style="list-style-type: none"> - Visitas oficiales - Mercosur en general - Dragado del Río Uruguay; administración y gestión del Canal Martín García - Cooperación educativa y tecnológica - Relación comercial con Argentina - Búsqueda de aumento de flujo comercial extra Mercosur (China y EE.UU.); como búsqueda de incremento de inversión extranjera. - Derechos Humanos 	<ul style="list-style-type: none"> - Conflicto con Argentina por aumento de producción de UPM - Conflicto desatado por prohibición de vuelo de avión presidencial boliviano en algunos países europeos - Espionaje norteamericano 	<ul style="list-style-type: none"> - Donaciones a Haití y a Brasil (por tragedia de Santa María) - Retiro de soldados uruguayos de la MONUSCO - Proceso de paz colombiano
--	--	--	--

Elaboración propia

La mayoría de los temas abarcados por el gobierno en el 2013 son asuntos recurrentes, mientras que aparecen en menor proporción los asuntos habituales, a la vez que de los asuntos nuevos no aparecen con gran frecuencia, ya sean espontáneos o canalizados.

Comparación

La agenda de política exterior ejecutiva del 2013 estuvo marcada por la dimensión política. En ella se denota que tanto el Mercosur, la ONU, las visitas oficiales y el conflicto con Argentina por UPM, son los temas que resaltan en la agenda en cuanto a esta dimensión.

Por otro lado, en relación con la dimensión de cooperación, se establecieron temas de agenda en lo concerniente a la CARU y la CARP, ambas con vínculo exclusivo con Argentina; también la cooperación tecnológica y educativa se puede incluir.

La dimensión de integración contó dentro de la agenda ejecutiva con temas como vinculados al Mercosur, al COBISEPLAE y a la GAN. Esto permite resaltar la importancia que se le otorgaba a priori a la integración regional, como también el manifestado acercamiento a Brasil.

En cuanto a lo económico-comercial, se incluyeron temas como la apertura de nuevos mercados, sobresaliendo los acuerdos con China y EE.UU. con quienes, además de tener un nuevo abanico de exportación, se realiza en grandes cantidades.

La dimensión de Derechos Humanos fue tenida muy en cuenta, como era previsto desde los pilares de gestión, en donde se canalizó vía organismos internacionales, tanto en Naciones Unidas como la OEA, y a nivel regional con

ANDRÉS RAGGIO

Mercosur y UNASUR, los hechos que refirieron a la defensa de los derechos humanos, como del derecho humanitario, entre otros. También es pasible de destaque la manifestación continua contra los abusos del uso de fuerza en el conflicto sirio de forma unilateral como multilateral.

Por último, el denominado Departamento 20 tuvo su cuota dentro de la agenda, resaltándose las reiteradas reuniones entre autoridades y grupos de uruguayos en el exterior, entre otras cosas. Además, en lo concerniente al tema de seguridad, se hizo hincapié, y se tuvo dentro de la agenda por un tiempo las misiones de paz en donde Uruguay cuenta con cascos azules.

Para dejar más clara la descripción y puntualización se presenta en el Cuadro V una síntesis de lo analizado.

Cuadro V: Agenda Ejecutiva en Política Exterior de Uruguay para el 2013 por dimensiones

<i>Dimensión</i>	<i>Tema</i>
Política	<ul style="list-style-type: none"> - Mercosur - Visitas Oficiales - Naciones Unidas - Conflicto con Argentina (UPM)
Cooperación	<ul style="list-style-type: none"> - CARU y CARP - Educación y Tecnología
Integración	<ul style="list-style-type: none"> - Mercosur - COBISEPLAE - GAN (Brasil)
Económico-Comercial	<ul style="list-style-type: none"> - Apertura de mercados (China, EE.UU.)
Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Naciones Unidas - OEA - UNASUR - Siria
Otros: Departamento 20 y Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniones con uruguayos en el exterior - Misiones de Paz de Naciones Unidas

Elaboración propia

En otro orden, el análisis de las prioridades del gobierno, en base a sus Pilares de Gestión, dieron pauta de los temas relevantes de su agenda programática de gobierno de política exterior. Ésta contó con temas como la promoción del Estado de derecho, la protección del medio ambiente, la protección de la paz y proscripción del uso de la fuerza, el respecto por los derechos humanos, el multilateralismo y la cooperación, el énfasis en Naciones Unidas y el Respeto del derecho internacional, todo ello dentro de los principios de política exterior. Pero además, se tenía agendado temas concernientes al Departamento 20, la reforma del Estado, el Mercosur como forma de integración, la promoción del comercio y la atracción de inversiones, las relaciones con Argentina y Brasil, como la integración como parte de la estrategia de desarrollo.

V. Conclusiones

Para concluir este trabajo, se busca responder acorde a lo expuesto en el mismo, las preguntas que se formulan al comienzo. Esto es, establecer la agenda ejecutiva del 2013, como la relación de ésta con la agenda programática de gobierno.

Como se puede apreciar a lo largo del trabajo, el gobierno de José Mujica ha tenido cierta coherencia entre los temas marcados en su agenda programática de gobierno, y los temas surgidos en la agenda ejecutiva. Donde se puede comparar los temas vinculados con el Mercosur, la integración, los derechos humanos, el comercio exterior, el relacionamiento tanto con Argentina como con Brasil, a lo cual se le puede sumar la importancia reciente, de la mano del COBISEPLAE, de Venezuela, entre otras cosas descritas, que marcan cierta concordancia.

Por tanto, la agenda de política exterior ejecutiva del año 2013 estuvo enmarcada en temas que se acercaron a lo establecido desde un comienzo por el gobierno de Mujica, donde la importancia de la sub región y de Suramérica fue notoria desde el punto de vista político e integracionista, esto es, a diferencia de la cooperación, buscar nuevas vías de compartimiento entre los países de la zona en pro de un acercamiento no solamente comercial. Aunque no todos los temas tratados concluyeron en alguna política pública, existieron algunos que sí, destacándose las dimensiones de cooperación, derechos humanos y departamento 20.

En lo que respecta a la extra zona, se entiende que el país se vinculó claramente con diversos países, con fuerte hincapié en Centroamérica (de la mano del canciller), como del sudeste asiático (máximos jerarcas) y de sus alrededores (vice canciller). Todos ellos en ámbitos mayoritariamente bilaterales y cooperativos.

Notas

^I Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de la República (UdelaR), Diplomado en Estudios Internacionales (UdelaR), Doctorando en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador). Docente e investigador del Programa en Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. E-mail: andresraggio@gmail.com

^{II} Ver nota a la que se hace referencia: <http://www.economist.com/news/leaders/21591872-resilient-ireland-booming-south-sudan-tumultuous-turkey-our-country-year-earths-got> [último acceso 12/06/2014].

^{III} Cobb, Roger W. y Elder, Charles D. (1986) *Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda* (1ª edición en español). México D.F.: Noema.

^{IV} Russell, Roberto (1990) “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”, en Russell, eds., *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: RIAL-Grupo Editor Latinoamericano.

^V Cobb, R., Ross, J. y Ross, N. (1976) “Agenda Building as a Comparative Political Process” en *The American Political Science Review* Vol 70 N° 1, Marzo 1986.

^{VI} Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

^{VII} Cobb, Roger W. y Elder, Charles D. (1986) *Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda* (1ª edición en español). México D.F.: Noema.

^{VIII} Cobb, Roger W. y Elder, Charles D. (1986) *Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda* (1ª edición en español). México D.F.: Noema.

^{IX} Cobb, Roger W. y Elder, Charles D. (1986) *Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda* (1ª edición en español). México D.F.: Noema.

^X Cobb, Roger W. y Elder, Charles D. (1986) *Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda* (1ª edición en español). México D.F.: Noema.

^{XI} Cobb, Roger W. y Elder, Charles D. (1986) *Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda* (1ª edición en español). México D.F.: Noema.

^{XII} Cobb, Roger W. y Elder, Charles D. (1986) *Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda* (1ª edición en español). México D.F.: Noema.

- ^{xiii} El Mundo: <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/08/22/internacional/1377183667.html> [último acceso 04/11/2013].
- ^{xiv} <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,pilares-de-gestion,O,es,0>, [último acceso: 04/11/2013].
- ^{xv} Ídem.
- ^{xvi} Ver: <http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/convenio-apostilla> [último acceso: 02/11/2013].
- ^{xvii} Cita extraída de: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,pilares-de-gestion,O,es,0>, [último acceso: 04/11/2013].
- ^{xviii} Apreciaciones sacadas en base al Documento de Trabajo N°78 de Wilson Fernández Luzuriaga.
- ^{xix} Ons, Álvaro (2010) “Inserción internacional de Uruguay: situación y perspectivas” en L. Bizzozero, G. De Sierra e I. Terra. *La Inserción Internacional de Uruguay en Debate*. Montevideo: UdelaR-CSIC-Banda Oriental.
- ^{xx} Ons, Álvaro (2010) “Inserción internacional de Uruguay: situación y perspectivas” en L. Bizzozero, G. De Sierra e I. Terra. *La Inserción Internacional de Uruguay en Debate*. Montevideo: UdelaR-CSIC-Banda Oriental.
- ^{xxi} Referencia extraída de Díaz Abraham (2008) haciendo alusión a Gómez Galán y Sanahuja Perales (1999).
- ^{xxii} Sanahuja, José Antonio (2005) “Abriendo nuevos caminos: la cooperación Iberoamericana, 1991-2005” en Celestino del Arenal (coord.) *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y Desafíos*. Madrid: Fundación Carolina – Siglo XXI.
- ^{xxiii} Aravena, Francisco Rojas y Altmann Josette y Beirute Tatiana (2012) “Integración Política: Un nuevo camino hacia la Integración Latinoamericana” en J. Altmann (ed.) *América Latina: caminos de la integración regional*. San José de Costa Rica, FLACSO.
- ^{xxiv} Según Bernal-Meza, esta definición de regionalismo se ajusta al término de las “relaciones internacionales”, quedando abierta la definición para complementariedades o no, dependiendo desde qué óptica se mire el concepto. Específicamente el autor trabaja este en base a tres dimensiones: las relaciones internacionales, la economía política y la política exterior.
- ^{xxv} Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> [último acceso: 27/03/2014].
- ^{xxvi} Fernández Luzuriaga, Wilson y Carmen Varela (2012) “El factor demográfico como atributo de la política exterior en el siglo XXI. Algunas reflexiones sobre el caso uruguayo”. *Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, La Ciencia Política desde el Sur*. Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.
- ^{xxvii} Cargo que asumió en sustitución de Roberto Conde a partir de Mayo del 2013.
- ^{xxviii} <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O,es,0,PAG;CONC;128;2;D;el-mercosur-eje-de-la-agenda-exterior;1;PAG>; [último acceso: 06/05/2014].
- ^{xxix} Ídem.
- ^{xxx} <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O,es,0,PAG;CONC;128;2;D;apertura-del-mercado-de-estados-unidos-para-los-citricos-uruguayos;3;PAG>; [último acceso: 06/05/2014].

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aravena, Francisco Rojas y Altmann Josette y Beirute Tatiana (2012) “Integración Política: Un nuevo camino hacia la Integración Latinoamericana” en J. Altmann (ed.) *América Latina: caminos de la integración regional*. San José de Costa Rica, FLACSO.
- Bizzozero, Lincoln y Luján, Carlos (1992) *La Política Exterior del Gobierno de Transición en Uruguay (1985 – 1989)*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Posgrados.
- Bernal-Meza, Raúl (2011) “El Regionalismo: concepto, paradigmas y procesos” en Bizzozero, Lincoln y Clemente Isabel (coord.) *La Política Internacional en un mundo en mutación*. Montevideo, Banda Oriental.

-
- Cobb, Roger W. y Elder, Charles D. (1986) *Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda* (1ª edición en español). México D.F.: Noema.
- Cobb, R., Ross, J. y Ross, N. (1976) “Agenda Building as a Comparative Political Process” en *The American Political Science Review* Vol 70 N° 1, Marzo 1986.
- Díaz Abraham, Leonardo (2008) *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las Relaciones Internacionales contemporáneas*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) - Catarata.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2010) *El presidente electo en la transición, trazos de la política exterior del gobierno de José Mujica*. Serie Documentos de Trabajo N° 78. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- _____ (2010) “Política Exterior e inserción internacional de Uruguay” en L. Bizzozero, G. De Sierra e I. Terra. *La Inserción Internacional de Uruguay en Debate*. Montevideo: UdelaR-CSIC-Banda Oriental.
- _____ (2011) “El significado actual de la agenda internacional de los Estados” en *X Congreso Nacional de Ciencia Política. Democracia, Integración y Crisis en el Nuevo Orden Global*. Ciudad de Córdoba: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y Universidad Católica de Córdoba. CD-Rom. ISBN 978-987-26929-2-6.
- _____ (2011) *La agenda internacional del Uruguay en el primer año del gobierno de José Mujica*. Serie Documentos de Trabajo N° 79. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Fernández Luzuriaga, Wilson y Carmen Varela (2012) “El factor demográfico como atributo de la política exterior en el siglo XXI. Algunas reflexiones sobre el caso uruguayo”. *Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, La Ciencia Política desde el Sur*. Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.
- Informe de Análisis de Coyuntura* N°9 Mayo-Octubre de 2013. Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. ISSN: 1688-7573.
- Informe de Análisis de Coyuntura* N°8 Enero-Abril de 2013. Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. ISSN: 1688-7573.
- Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU) Informe de Política Exterior Uruguay*. Todos los informes del 2013. Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. ISSN: 1688-7786
- Ons, Álvaro (2010) “Inserción internacional de Uruguay: situación y perspectivas” en L. Bizzozero, G. De Sierra e I. Terra. *La Inserción Internacional de Uruguay en Debate*. Montevideo: UdelaR-CSIC-Banda Oriental.
- Raggio, Andrés (2012) *Te quiero, te odio, te necesito: proceso de construcción de agenda, el gobierno de Mujica, la prensa y la (in)seguridad*. Tesis de Grado en Ciencia Política. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Russell, Roberto (1990) “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”, en Russell, eds., *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: RIAL-Grupo Editor Latinoamericano.

-Sanahuja, José Antonio (2005) “Abriendo nuevos caminos: la cooperación Iberoamericana, 1991-2005” en Celestino del Arenal (coord.) *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y Desafíos*. Madrid: Fundación Carolina – Siglo XXI.