



LA PARTICIPACIÓN DE URUGUAY EN UNASUR: IDEAS, POLÍTICA EXTERIOR Y MODELOS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

THE PARTICIPATION OF URUGUAY IN UNASUR: IDEAS, FOREIGN POLICY AND MODELS OF INTERNATIONAL INSERTION

ISABEL CLEMENTE BATALLA

RESUMEN

Este artículo estudia la participación de Uruguay en UNASUR entre 2008 y agosto de 2014 desde la perspectiva teórica que asigna un rol decisivo a las ideas, creencias e imágenes en la formulación de la política exterior. Su objetivo es establecer hasta qué punto esa influencia de las ideas afectó la toma de decisiones del gobierno uruguayo ante el surgimiento del bloque y su posterior trayectoria como foro de concertación y negociación en la solución de crisis políticas regionales.

En la primera sección se presentan algunos ejes determinantes de la discusión política interna sobre posición de Uruguay en el regionalismo sudamericano. A continuación se revisan los aportes académicos vinculados a centros con perfiles disciplinares diversos. La sección siguiente examina el proceso de adhesión de Uruguay a UNASUR y los temas centrales en debate. La última parte del trabajo analiza las actuaciones de Uruguay dentro de la organización sudamericana.

PALABRAS CLAVES: UNASUR, Ideología, Política exterior, Uruguay, Regionalismo.

ABSTRACT

This article studies the Uruguayan participation in UNASUR from 2008 to August 2014 from the theoretical perspective that assigns a crucial role in foreign policy design to ideas, beliefs and images. Its purpose is to establish to which extent this influence of ideas affected the decision-making process of the Uruguayan government towards the emergence of the bloc and its subsequent performance as a forum for concerted and negotiated solutions to regional political crises.

In the first section it presents some determinant directions in the domestic debate over the Uruguayan position on South American regionalism. Next it discusses the contributions of scholars working at centres of diverse disciplinary profiles. The following section examines the process of Uruguayan membership in UNASUR and the main arguments in the debate about it. The last section of this work analyses the performance of Uruguay inside the South American organization.

KEY WORDS: UNASUR, Ideology, Foreign Policy, Uruguay, Regionalism.



INTRODUCCIÓN

Existe un consenso entre los investigadores uruguayos en cuanto a que el ingreso de Uruguay en el MERCOSUR significó una elección por un modelo de inserción internacional basado en la pertenencia de Uruguay a la región formada por los países de la Cuenca del Plata.

Sobre el carácter de la toma de decisiones existen, sin embargo divergencias desde las interpretaciones que atribuyen ese proceso a un diseño racional de la política hasta explicaciones que destacan un curso de acción con muchos componentes fortuitos e incidencia de actores con agendas varias.

En cambio, no hay diferencias en cuanto al resultado de esa decisión en términos de cambio respecto del anterior modelo de inserción internacional, caracterizado por la singularidad de la posición de Uruguay como país pequeño situado entre los dos países mayores de Sudamérica y vinculado en una relación especial con la potencia hegemónica del momento.

Las decisiones sobre inserción internacional han sido siempre motivo de debate en Uruguay por varios motivos: la vulnerabilidad externa del país, el conflicto entre intereses que se vinculan con opciones de inserción diversas y el impacto de las ideas. Estos debates han involucrado a una gran variedad de actores, en el Estado y en la sociedad civil, con la participación de organizaciones del empresariado, el movimiento sindical, el movimiento estudiantil y los intelectuales.

Así, la integración a MERCOSUR fue objeto de intensos debates en cámaras empresariales, en la Universidad, en la central de trabajadores y en el Parlamento (Universidad de la República, 1991). Luego, en 2006, ante el proyecto de negociación de un TLC con Estados Unidos las discusiones sobre el modelo de inserción internacional fueron determinantes en el abandono de la idea (Clemente, 2012).

Este artículo trata de la participación de Uruguay en UNASUR, los planteamientos sobre el ingreso del país a la organización y las intervenciones de Uruguay en el seno del bloque en el período que se extiende desde la fundación en 2008 hasta el



mediados de 2014, cuando se avecina una transición en la conducción del gobierno en el país.

La perspectiva teórica de este trabajo adopta categorías de análisis aportadas por modelos cognitivos de política exterior. Jerel Rosati propone un abordaje de la política exterior desde el concepto de sistemas de creencias y plantea como una dirección posible de la investigación el problema de cómo las creencias de los responsables de toma de decisiones influyen en la formulación y la conducción de la política exterior. En una vía diferente, la investigación se focaliza en las fuentes y los medios a través de las cuales los decisores procesan información y elaboran ideas y creencias. (Rosati, 1995: 54-60)

El papel de las ideas, creencias e imágenes en la formulación y la construcción de alternativas en política exterior ha sido examinado en un volumen importante de investigaciones en la academia de Europa y Estados Unidos y es actualmente una línea en desarrollo en la producción investigativa de los países latinoamericanos.

En este trabajo, se explora el papel de las ideas en la política exterior de Uruguay ante la formación de UNASUR y en el análisis de la formación de ideas, creencias e imágenes se introduce una primera aproximación al papel de los intelectuales y las comunidades epistémicas como instancias de construcción de conocimiento y elaboración conceptual.

1. LA ADHESIÓN DE URUGUAY A UNASUR

Mientras desde el ingreso de Uruguay a MERCOSUR la política exterior uruguaya estuvo siempre acompañada de fuertes contradicciones en ámbitos políticos y sociales, la adhesión de Uruguay a UNASUR fue objeto de discusión principalmente en el sistema político y en las comunidades de intelectuales. La razón del carácter más restringido del ámbito de discusión se encuentra en que UNASUR no es un proyecto de integración basado en el comercio, por lo cual no se registran las controversias entre grupos de interés sobre cupos, medidas arancelarias y para-arancelarias que dominan la historia de las negociaciones en la integración latinoamericana. En cambio



la importancia de la dimensión política en UNASUR explica los contenidos y los actores del debate.

En segundo lugar, un problema de interés fundamentalmente intelectual tiene que ver con la escala espacial de la organización: Sudamérica. Históricamente, Uruguay ha debatido entre dos grandes opciones, el hemisferio (y la correspondiente opción panamericana de inserción internacional) y América Latina, la opción vinculada a los proyectos integracionistas de la CEPAL.

La intelectualidad uruguaya, desde Rodó hasta Galeano ha discutido en el marco de esa antítesis. Sudamérica es una construcción nueva para los intelectuales de Uruguay y representa un corte con algunas referencias culturales de importancia como México y Cuba. En ruptura con esa tradición, se ha puesto en cuestión el concepto mismo de América Latina: Felipe Arocena (2011: 20) señala el carácter de invención de toda construcción regional y para el caso de “América Latina” destaca el papel de intelectuales y políticos franceses del siglo XIX, decididos a sustituir la influencia cultural de España.

Enrique Martínez Larrechea (2007: 150-156) identifica tres alianzas estratégicas en América del Sur: la argentina-chilena, la argentina-brasileña y “la *troika* Argentina-Brasil-Venezuela” a la que se superpone el proyecto IIRSA. Este autor diferencia dos grandes fases en la política sudamericana: un momento “fragmentador” entre 1810 y 1850 y un momento “unificador” que se inicia en 1950 con la aparición del pensamiento económico y político propio y el surgimiento de procesos de integración política y comercial, que desde entonces y con variado éxito, constituyen “una perspectiva político-teórica dominante en América Latina.

Según Martínez Larrechea, “*la nueva política sudamericana es la segunda transformación estructural del sistema regional*” y su origen no tiene relación directa con la asunción de gobiernos de centro-izquierda en varios países sino que es resultado de “*un proceso acumulado de Contadora y de la democratización y, más inmediatamente, de la maduración del proyecto estratégico brasileño*”. Desde esta perspectiva, América del Sur puede presentarse como “un proto-estado continental,



capaz de negociar como un poder más” y esa nueva realidad exigiría a la política exterior uruguaya “completar la transición.”

2. IDEAS, INTERESES Y COMUNIDADES EPISTÉMICAS

En la construcción de ideas e identificación de intereses vinculados a objetivos de política exterior cuatro comunidades académicas aportan desde orientaciones diferentes a la construcción de sentido y a la elaboración conceptual: esas comunidades están asociadas a orientaciones disciplinares diferentes aunque interrelacionadas por un mismo objeto de análisis: estudios internacionales con foco en procesos de integración, estudios de política exterior como área diferenciada dentro del estudio de las políticas públicas, estudios sobre seguridad y defensa y estudios de derecho internacional. Otra comunidad importante, no incluida en este trabajo es la de los economistas especializados en estudios del desarrollo.

En esta sección del trabajo se presentan algunas contribuciones de académicos a la formación del pensamiento sobre integración regional y el papel de UNASUR en la política exterior de Uruguay.

Bizzozero (2010) destaca la temprana adhesión de Uruguay a la integración regional desde los años 50 en adelante y la influencia de la CEPAL en ese sentido. En particular esa influencia se manifestó en la génesis del tratado de Montevideo de 1960: El Ministerio de Relaciones Exteriores acordó con la CEPAL la realización de una conferencia intergubernamental en Montevideo en 1960 con el objetivo de discutir un acuerdo de integración. El resultado fue el Tratado que dio origen a ALALC.

Según Bizzozero, esa primera experiencia permitió a Uruguay “visualizar la región en su conjunto en materia de recursos y posibilidades” (Bizzozero, 2010: 107). Durante las negociaciones para la conformación de MERCOSUR, Uruguay se empeñó en atraer a Chile como miembro del bloque, con el fin de trascender la bipolaridad argentino-brasilera.

La crisis del MERCOSUR en 1999-2001 alimentó el escepticismo sobre la integración tanto en el sistema político como en la sociedad civil. Cuando en la cumbre de Brasilia



se dio inicio al proceso que conduciría a la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones el hecho fue recibido con indiferencia. Bizzozero anota el escaso interés por la iniciativa sudamericana durante el gobierno de Jorge Batlle Ibáñez (2000-2005) y lo atribuye a la prioridad otorgada al comercio exterior y al acceso a mercados.

Roberto Porzecanski (2010) aporta una interpretación diferente, que apunta al interés de ese gobierno por negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos y en general, la orientación decididamente pro-norteamericana del presidente y gran parte de su gabinete. Esa postura era consistente con el proyecto de “apertura unilateral al mundo”, con el juicio crítico sobre el MERCOSUR y la decisión uruguaya de ingresar a ese bloque y el decidido apoyo del presidente uruguayo a la propuesta de ALCA (Porzecanski, 2010: 57-61).

El cambio en la orientación política en Uruguay con el ascenso de gobiernos de izquierda plantea según Bizzozero (2010: 114) nuevos escenarios:

“... varios factores contribuyen a que Uruguay se posicione favorablemente en los distintos niveles del proceso regional sudamericano desde el Mercosur a Unasur, pasando por las instancias y ámbitos de construcción de una gobernanza regional, en especial del Mercosur. Estos factores se complementan con la percepción cada vez más incorporada de una transición en el sistema internacional de la unipolaridad a una estructura multipolar, del papel que puede jugar la región en ese escenario y del papel al que aspira Brasil de global player (y no solamente global trader)”.

Los cuestionamientos al proyecto suramericano procedían de orígenes distintos: de una parte, el temor a que esa iniciativa pudiera “licuar el MERCOSUR o hacerlo irrelevante”. Ese era el caso de investigadores y analistas vinculados a actividades de asesoría a agencias estatales vinculadas a política de integración. De otra parte, la desconfianza ante el proyecto suramericano se basaba en cuestionamientos de cuño nacionalista (Abreu, 2013).

Desde un abordaje enmarcado en el análisis de la política exterior, Carlos Luján sostiene que en la discusión sobre cuál espacio regional debía ser prioritario para Uruguay (MERCOSUR, Sudamérica o Latinoamérica) la política exterior llevada



adelante por el gobierno de Tabaré Vázquez pareció priorizar a Sudamérica como el horizonte de mediano plazo sin “descuidar una política de largo plazo que ve en Latinoamérica el espacio común a construir y a afianzar” (Luján, 2010: 353-361). Según este autor, Uruguay se ha debatido entre un modelo de inserción en la diversidad, lo cual es impulsado por la mayoría del partido de gobierno y la inclinación hacia un único polo, lo que privilegiaría un modelo uniformizador de la región, sea a través de un acercamiento económico-comercial con los Estados Unidos como potencia hegemónica global, sea restringiendo el espacio de integración a Sudamérica y potenciando a Brasil como actor global en un mundo multipolar.

Luján sostiene que América del Sur es la región de más alta prioridad para Uruguay. Una política de integración en clave progresista requeriría desplegar confianza y colaboración en la construcción política de una Confederación Sudamericana “lo cual implica pasar de la intergubernamentalidad a la supranacionalidad”. En segundo lugar anota la necesidad de una política exterior y de defensa común para toda Sudamérica, basada en la democracia como garante de la integración y “un enfoque de derechos a la hora de definir políticas públicas regionales”: finalmente, la generación de institucionalidad con un Parlamento regional articulado en torno a familias ideológicas “y no a clivajes nacionales” además de un Tribunal de Controversias y Litigios regional con capacidad de aplicar la legislación regional en forma efectiva.

Desde el campo de estudios sobre seguridad, la producción de estudios sobre el Consejo de Defensa Sudamericano ha generado una nueva línea de investigación, análisis y construcción de ideas en el sentido de una política de defensa sudamericana en dos centros que trabajan articuladamente: el Programa de investigaciones sobre Seguridad Regional, Fuerzas Armadas, Política y Sociedad (Universidad de la República) y el Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

3. EL PROCESO DE ADHESIÓN A UNASUR. LA RATIFICACIÓN PARLAMENTARIA

Uruguay fue el noveno país que ratificó la adhesión al Tratado Constitutivo de UNASUR y con esa medida se completaron las nueve ratificaciones necesarias para



que el tratado entrara en vigor. Al parecer, existió cierta preocupación en la región acerca de la posición de Uruguay ya que el entonces Vicecanciller de Ecuador Kintto Lucas (de origen uruguayo) viajó en visita a Montevideo unas semanas antes de la sesión parlamentaria.

El gobierno inició una ronda de contactos con líderes de la oposición para lograr un respaldo más amplio que el de la bancada parlamentaria oficialista y adoptar “una política de Estado.” Sin embargo, el debate parlamentario puso de manifiesto las diferencias del sistema político frente al tema.

El 29 de noviembre de 2010, en vísperas de la Cumbre de UNASUR en Georgetown, Guyana, la Cámara de Diputados aprobó por mayoría la ratificación y al día siguiente fue también aprobado en la Cámara de Senadores (20 en 26) con los votos de toda la bancada oficialista y un sector del opositor Partido Nacional. El Partido Colorado votó en contra por razones de procedimiento.

Es interesante destacar la argumentación del Senador Carlos Baráibar, del Frente Amplio, como miembro informante del proyecto de ley: Baráibar sostuvo que “*es un tratado a favor de la integración política, social y económica de Sudamérica*” que ya había tenido efectos positivos en la solución de algunos conflictos en la región tales como el que enfrentó a Colombia y Venezuela o el que se desarrolló en Bolivia entre el gobierno y los movimientos separatistas: en todos esos casos, según Baráibar, el bloque sudamericano “*demonstró ser un operador ágil*”, (*El País*, 1º de diciembre, 2010).

La oposición había difundido sus argumentos contrarios en varios medios de prensa. Senadores del Partido Colorado y la fracción mayoritaria del Partido Nacional esgrimieron la tesis de un plan del gobierno de Brasil para contrabalancear la influencia geopolítica de México en los bloques regionales. Por otra parte, sostuvieron que un bloque sudamericano no tenía razón de ser y supondría incrementar la burocracia internacional.

En una línea de análisis diferente, el Senador Pedro Bordaberry (entonces Secretario General del Partido Colorado) señaló que si todos los países sudamericanos adherían,



no tenía sentido que Uruguay permaneciera afuera pero también destacó la superposición de organismos en la región.

Finalmente, el Partido Independiente se declaró coincidente con los colorados en la crítica a la superposición de organismos de integración y al incremento burocrático. Pablo Mieres argumentó que Uruguay debía apostar fuertemente al MERCOSUR ya que constituía “su ámbito natural” y a la Organización de Estados Americanos (OEA). Un motivo adicional para el rechazo de los opositores al proyecto del gobierno era la designación del ex-presidente Néstor Kirchner como Secretario General. (“Oposición crítica integración de Uruguay a la UNASUR,” en www.espectador.com/ 18 de octubre de 2010)

Paralelamente a la discusión parlamentaria, Uruguay participó desde el inicio en la formación del Consejo Sudamericano de Defensa. En mayo de 2008, Nelson Jobim, entonces ministro de defensa de Brasil en visita en Montevideo, presentó la propuesta de creación de un Consejo de Defensa de Sudamérica adjetivándola de “minimalista” y flexible, totalmente diferente de la OTAN y dirigida a generar consensos entre fuerzas de defensa de la región y a administrar los disensos. Un principio básico en el acuerdo fue la preservación de Sudamérica como zona de paz.

El Ministerio de Defensa asumió la representación del país en la reunión fundacional realizada en marzo de 2009 en Santiago de Chile. El Ministro José Bayardi expuso la posición de Uruguay en el sentido de que *“Esta iniciativa podrá alejar posibles conflagraciones de naturaleza bélica y generar los espacios de confianza mutua entre países y fuerzas armadas”* (Ministerio de Defensa Nacional de Chile 2009: 101). Uruguay se sumó al pedido de los ministros de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador y Venezuela de poner fin al bloqueo de Estados Unidos contra Cuba. (*El Observador*, Marzo 10, 2009)

4. POSICIONES DE URUGUAY EN UNASUR (2008-2014)

Mientras MERCOSUR sigue siendo el núcleo central de la estrategia de inserción internacional de Uruguay, en particular en las relaciones comerciales del país, UNASUR constituye un ámbito importante para objetivos de desarrollo en particular,



los proyectos de integración energética y los proyectos de infraestructura. Por otra parte, UNASUR contiene todos los bloques subregionales con los cuales Uruguay interactúa: ALBA, la Alianza del Pacífico.

Los intereses de Uruguay en paz y seguridad de la región tienen una larga permanencia en las orientaciones de política exterior: desde los inicios del siglo XX Uruguay ha promovido iniciativas en defensa del arbitraje como medio para dirimir diferencias entre los estados, mecanismos de solución pacífica de conflictos y desarrollo institucional en el marco del multilateralismo. En ese sentido el papel de UNASUR en la gobernanza regional es altamente valorado en Uruguay.

El informe del Ministerio de Relaciones Exteriores a fines de 2010, señalaba:

“La UNASUR se ha convertido en el Foro de excelencia en cuanto a la concertación política y vehículo adecuado para enfrentar los desafíos que contra la institucionalidad democrática, algunos países en particular han padecido. La situación sufrida en Ecuador dio muestra de la eficacia del sistema. Estos propósitos se han visto fortalecidos con la adopción de la Carta Democrática que contribuye a la contención de las crisis de carácter regional”.

En la elaboración programática del partido de gobierno, la integración regional es eje central en la estrategia de inserción internacional de Uruguay y a la vez fundamento para estrategias de desarrollo con un foco en el sector productivo. El concepto “País productivo” es relevante en el programa de gobierno del Frente Amplio y los Cancilleres que han conducido la política exterior desde 2005 lo incluyeron en su marco de referencia en la ejecución de esa política (Mazzeo, 2013: 53).

También los intereses de Uruguay en UNASUR tienen que ver con las perspectivas de relaciones con otros bloques regionales: ello quedó manifiesto en la participación uruguaya en la cumbre de ASPA (América del Sur y Países Árabes) en las declaraciones de la diplomacia de Uruguay.

El programa de gobierno de 2010 establece que Uruguay buscará promover la creación en el ámbito de UNASUR de un tribunal arbitral que sustituya al CIADI en las futuras negociaciones de tratados de protección de inversiones. La experiencia de los



países latinoamericanos en general y del propio Uruguay en el caso Phillip Morris contra Uruguay, está en la base de esa aspiración que responde a los objetivos de desarrollo tanto como a la búsqueda de autonomía en el sistema internacional.

Uruguay ratificó, luego de un proceso parlamentario prolongado, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia firmado en Georgetown en 26 de noviembre de 2010: el Poder Legislativo lo aprobó el 15 de octubre de 2'13 y la ceremonia de depósito del instrumento de ratificación se cumplió en Quito, en la sede de la secretaría de la organización el 19 de febrero de 2014.

El proceso fundacional de la Comunidad Sudamericana de Naciones coincidió con la llegada de la izquierda al gobierno en Uruguay. En la tercera cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, reunida en Montevideo en diciembre de 2005, la discusión sobre la alternativa de conformación del bloque a partir de la convergencia de los dos bloques subregionales existentes (CAN y MERCOSUR) concluyó en un acuerdo para establecer las bases de “un nuevo comienzo” (Maira, 2007: 51). La iniciativa de Tabaré Vázquez de designar una Comisión de Reflexión estratégica, formada por delegados de los doce países y que funcionaría en Montevideo, donde contaría con el apoyo de los organismos allí establecidos (ALADI y la Secretaría del MERCOSUR) fue aprobada. Esa comisión quedó encargada de elaborar una propuesta de trabajo amplia y pluralista capaz de ganar el respaldo político de todos los países de la región.

Entre 2005 y 2014 la Cancillería uruguaya ha seguido una misma línea de conducción en la posición de Uruguay en UNASUR y ello es debido en gran parte a las coincidencias en las visiones de los cancilleres Reinaldo Gargano (2005-2008) y Almagro (desde 2010 hasta la fecha de entrega de este trabajo): ambos defensores fervientes del regionalismo sudamericano, tuvieron papel activo en las cumbres y reuniones de ministros de relaciones exteriores del bloque.

En una conferencia realizada en febrero de 2005 en Punta del Este, Gargano presentó los lineamientos de la política exterior del gobierno que iniciaría sus funciones en marzo de ese año, uno de los cuales era “*una gestión fuertemente centrada en una alianza en América del Sur*” (Búsqueda, Noviembre 8, 2007). Más adelante, en una de



sus comparecencias ante el Parlamento, se refirió a la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones como un horizonte necesario para la política regional.

Particularmente, durante el período de Almagro, las crisis regionales pusieron al Canciller de Uruguay en posición de actor en las negociaciones para la solución de conflictos: el intento de golpe policial en Ecuador, la suspensión de Paraguay tras el “golpe parlamentario” en Paraguay y la inestabilidad política en Venezuela en la transición hacia el gobierno de Nicolás Maduro.

En los dos últimos casos, las reacciones desde la oposición política se manifestaron en la prensa y en la convocatoria del Ministro al Parlamento para dar explicaciones de la posición asumida por Uruguay.

En el caso de Paraguay, el quiebre institucional ocurrió durante la realización en Brasil de la Cumbre Río + 20 y los presidentes y cancilleres de UNASUR allí presentes se reunieron para analizar la situación. El presidente Mujica propuso realizar una reunión urgente de UNASUR en Río y en ese encuentro propuso enviar una misión de cancilleres a Asunción para observar el desarrollo del juicio político a Lugo y garantizar el debido proceso.

Uruguay participó en el grupo de Cancilleres de UNASUR que entabló el diálogo con el Tribunal Electoral de Paraguay y en ese ámbito expresó sus preocupaciones con la situación de los campesinos detenidos luego del incidente que derivó en el juicio y destitución del presidente Fernando Lugo, en particular en términos de respeto a los derechos humanos y ante denuncias de apremios y malos tratos.

En la crisis política venezolana de 2013, el involucramiento activo del presidente y del canciller no sólo proyectó a Uruguay en el contexto regional sino que significó una innovación respecto de la tradición en el desempeño de los presidentes uruguayos. En noviembre de 2013 Mujica y Almagro se trasladaron a Caracas para una reunión con Maduro sobre temas varios de agenda entre los cuales se encontraba la nominación para la secretaría de UNASUR y el acuerdo para retirar las tropas de la misión en Haití.



En el activismo uruguayo para la salida política y consensuada a la crisis interna en Venezuela operaron varios factores, internos y externos: los compromisos de Uruguay con las decisiones del bloque, los acuerdos bilaterales de comercio y abastecimiento en petróleo celebrados desde 2005 y el respaldo al gobierno venezolano de un conjunto de organizaciones sociales, la más importante de las cuales es la central de trabajadores PIT-CNT. El respaldo de esta organización se hizo visible durante la visita de Maduro a Montevideo en mayo de 2013.

La oposición uruguaya se manifestó en contra de la conducción del gobierno en las relaciones con el gobierno venezolano y en una línea de acción con poca tradición en Uruguay, estableció contacto con la oposición venezolana, en una reiteración del patrón de relaciones similar al practicado con la oposición paraguaya al gobierno de Lugo. En enero de 2013, parlamentarios de la oposición llegaron a plantear la posibilidad de negar el voto a la autorización de viaje de Mujica a Caracas para asistir a la asunción de Maduro. El discurso de Mujica, en el que convocó a los venezolanos a la unidad, a la paz y al trabajo fue duramente criticado por la oposición en Uruguay y fue origen de una convocatoria al Canciller para dar explicaciones a la Comisión Permanente del Poder Legislativo.

Respecto de Colombia y el proceso de paz del gobierno con la guerrilla de las FARC, el gobierno uruguayo recibió señales de reconocimiento por su petición de mediación de la Iglesia al Papa Francisco e invitaciones a estar “más presente”

CONCLUSIONES

Los debates de ideas han sido una constante en la participación de Uruguay en UNASUR desde la decisión de ingreso en el bloque. Este hecho demuestra la validez de un abordaje centrado en el papel de ideas y creencias y en la búsqueda de las matrices de su formación. En este trabajo se realiza un análisis de las comunidades epistémicas como una estrategia para la explicación del diseño de la política exterior. De hecho, queda demostrada la coincidencia entre análisis académico y discurso oficial en varios tópicos examinados en el trabajo.



El peso predominante de los objetivos políticos (paz, gobernanza regional, solución pacífica de conflictos y seguridad democrática en la región) en la agenda de la participación uruguaya en UNASUR coexiste con el alto valor de los intereses vinculados a proyectos de integración energética e infraestructura de comunicaciones que forman parte del programa de acción del bloque sudamericano. Desde el punto de vista de las estrategias de desarrollo en discusión en Uruguay, esos proyectos del bloque sudamericano podrían dar fundamento a un consenso amplio. Sin embargo, la dinámica de los conflictos políticos en la región trasladó el eje de los debates hacia una arena altamente polarizada, con alineamiento de corrientes político-ideológicas tal como lo ilustran los casos de Paraguay y Venezuela ante los cuales el sistema político uruguayo apareció dividido según fronteras ideológicas.

La dimensión política del modelo de inserción que se procesa en UNASUR es también parte de esa confrontación político-ideológica, con la contraposición de alternativas entre UNASUR y OEA como ámbito legitimador de la solución de conflictos y de la seguridad democrática.

BIBLIOGRAFIA

ABREU BONILLA Sergio (2013). *La Vieja Trenza. La alianza porteño-lusitana en la Cuenca del Plata (1800-1875)*, Montevideo: Grupo Planeta, Uruguay.

AROCENA Felipe (Coord.) (2011). *Regionalización cultural del Uruguay*, Montevideo: Universidad de la República- Dirección Nacional de Cultura.

BIZZOZERO Lincoln (2010). "Uruguay en los procesos de integración regional. Trayectorias, cambios y debates", en: *Civitas* (Porto Alegre) vol. 10, N° 1, enero-abril, pp. 97-117.

CIENFUEGOS Manuel y MELLADO Noemí (Eds.) (2011). *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad del MERCOSUR*, Córdoba: Lerner, Argentina.



CLEMENTE BATALLA Isabel (2012). "Facing the Dilemma: Uruguay in Between Mercosur and the U.S", en: Andersson Vibeke y Steen Fryba Christensen (Eds.), *Latin American Responses to Neoliberalism. Strategies and Struggles*, Aalborg: Aalborg University Press, pp. 41-68.

LUJÁN Carlos (2010). "La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay. Continuidades y cambios", en Mancebo María Ester y Pedro Narbono, *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Montevideo: Fin de Siglo, pp. 352-370

MAIRA Luis (2007). "La Comunidad Sudamericana de Naciones y las perspectivas de la integración", en: Caetano Gerardo, (coord.) *América Latina. Desafíos de su inserción internacional*, Montevideo: CLAEH, pp. 43-58.

MARTÍNEZ LARRECHEA Enrique (2007). "La política exterior uruguaya: políticas de estado y perspectivas regionales", en: Ferro Clérico, Lilia Serrana Castro, Diego Hernández Nilson y Ana Laura de Soto (Coordinadores), *Seminario Inserción Internacional de Uruguay*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales – Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Artigas del Servicio Exterior, pp.149-160.

MAZZEO Mario (2013). *Almagro: Una trayectoria política singular*, Montevideo: Trilce.

MELLADO Noemí (2006). "Desafíos que plantea la Comunidad Sudamericana de Naciones. Entre transformaciones y continuidades", en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XII, N° 14, pp. 72-87, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, Argentina.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE, Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano (2009). *El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*, Santiago de Chile: Julio de 2009.

PORCECANSKI Roberto (2010). *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos, (2000-2010)*, Montevideo: Random House Mondadori.



ROSATI Jerel (1995). "A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy", en: Neack, Laura; James A. K. Hey; Patrick J. Haney, *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, pp. 49-70.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, (1991) *Mercosur. Claroscuro de una integración*, Montevideo: Ediciones Fin de Siglo. (2 vols.)

Artículos de prensa:

Búsqueda, 8 de noviembre de 2007, p. 32, "Gargano libró una batalla ideológica al interior del gobierno para reorientar la política exterior y logró algunos de sus objetivos"

El Observador, 10 de marzo de 2009.

El Observador, "Aprobaron el Consejo de Defensa Sudamericano", marzo 10, 2009, en: www.elobservador.com.uy

El País, 1° de diciembre de 2010.

Espectador, en: www.espectador.com

Fuentes documentales

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2005). Distribuido N° 408. Señor Ministro de Relaciones Exteriores Don Reinaldo Gargano. Comisión de Asuntos Internacionales. Versión taquigráfica de la sesión del día 18 de agosto, en: www.mrree.gub.uy/mrree/Prensa/Discursos/2005/180905

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2010). *Reseña de las principales actividades realizadas durante el año 2010*, en: www.mrree.gub.uy



MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2012). Sobre las relaciones diplomáticas con la República de Paraguay, 10 de agosto, en: www.mrree.gub.uy

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2012). Circular 52/2012. MERCOSUR/UNASUR, Suspensión participación Paraguay, Julio 9.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2012). Convocatoria del Ministro de Relaciones Exteriores Embajador Luis Almagro. Comparecencia ante el Senado de la República, Junio 26.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2012). Texto de la declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores en nombre del gobierno de Uruguay, Junio 23, en: www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/communicacionnoticias/almagro-estado-paraguay

Isabel Clemente Batalla: Doctor of Philosophy, Universidad de Londres. Docente e investigadora del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. Su línea de investigación es la política exterior y se concentra en problemas de inserción internacional, relaciones binacionales y políticas de integración y cooperación transfronteriza. E-mail: isabel.clemente@cienciassociales.edu.uy

Fecha de recepción: 1-08-2014

Fecha de aceptación: 20-08-2014