



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES



**"LAS RELACIONES
BILATERALES ENTRE
ARGENTINA Y
URUGUAY LUEGO DEL
FALLO DE LA CORTE
INTERNACIONAL DE
JUSTICIA DE LA HAYA
(2010-2019)"**

ALUMNA: GINA A. BORDET

LEGAJO: B-2280/2

DIRECTOR: DR. ESTEBAN ACTIS

NOVIEMBRE DE 2019, ROSARIO

MAIL: gina_b@live.com.ar

Abstract

En la presente investigación se indaga sobre las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay tras el fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya de 2010 y hasta la coordinación de posiciones entre ambos países en el seno del Mercosur para la firma del acuerdo de libre comercio entre dicho bloque y la Unión Europea. En relación a lo anterior, se busca poner a prueba la hipótesis acerca de que a pesar de la existencia de una mayor distancia ideológica entre el Frente Amplio y el gobierno de Cambiemos en comparación con el proyecto kirchnerista, el vínculo bilateral tuvo una mayor intensidad relativa entre 2015 y 2019.

De ese modo, se demuestra cómo la existencia de una supuesta mayor cercanía ideológica entre los gobiernos del Frente Amplio y el kirchnerismo, no ha redundado en el fortalecimiento de los vínculos y la llegada a acuerdos bilaterales. Así, se intenta, paralelamente, trazar líneas de continuidad y ruptura en el accionar de los gobiernos de ambos países para con su contraparte, teniendo en cuenta los modelos de desarrollo e inserción que primaron en cada administración.

Palabras clave

Relaciones bilaterales- coincidencia ideológica- Argentina- Uruguay- cambios- continuidades.

Agradecimientos

A mi familia, que me incentivó y confió en mí todos estos años.

A los defensores de la universidad pública y de las políticas de Estado que posibilitaron que miles de jóvenes seamos primeras generaciones universitarias.

A mi director de tesina, Esteban Actis, por el acompañamiento en esta etapa tan importante.

A Camilo López Burian por su colaboración y accesibilidad.

Al personal de la facultad, que siempre nos hizo sentir parte de una gran familia, nos asesoró y solucionó de inmediato los inconvenientes que se nos presentaban a los estudiantes.

A mis compañeros y amigos que en todo este tiempo estuvieron presentes, compartiendo este recorrido y haciéndolo más fácil.

A todos, ¡muchas gracias!

Índice de abreviaturas

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CARU: Comisión Administradora del Río Uruguay
CARP: Comisión Administradora del Río de La Plata
CODEFRO: Comisión de Cooperación para el Desarrollo de Zonas de Fronteras
FA: Frente Amplio
FPV: Frente para la Victoria
Mercosur: Mercado Común del Sur
OEA: Organización de los Estados Americanos
OMC: Organización Mundial del Comercio
PN: Partido Nacional
PRO: Propuesta Republicana
TISA: Acuerdo sobre el Comercio de Servicios
TLC: Tratado de Libre Comercio
TPP: Acuerdo de Asociación Transpacífico
Unasur: Unión Suramericana de Naciones

Contenido

Abstract.....	2
Palabras clave.....	2
Agradecimientos.....	3
Índice de abreviaturas.....	4
Introducción.....	6
Capítulo I: Marco teórico: un recorrido por el contexto latinoamericano en la primera y segunda década del SXXI. Principales conceptos en juego.....	9
El “giro a la izquierda” y el “giro a la derecha” latinoamericanos: principales aspectos.....	9
Política exterior y modelos de vinculación de los países latinoamericanos con Estados Unidos	14
Capítulo II: análisis de los procesos políticos en Argentina y Uruguay: Frente Amplio, Frente para la Victoria y Cambiemos.....	17
El Frente Amplio en Uruguay (2005-2019).....	17
El Kirchnerismo en Argentina (2003-2015).....	23
La Alianza Cambiemos en Argentina (2015-2019).....	26
El Frente Amplio, el kirchnerismo y Cambiemos frente a la dicotomía <i>banwagoning-balancing</i>	29
Capítulo III: las Relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay durante los gobiernos de Cristina Kirchner y José Mujica (2010- 2015).....	33
Después del fallo, el intento de normalización (2010- principios de 2012).....	33
El segundo gobierno de Cristina Fernández: hacia una nueva escalada de conflicto en la relación bilateral (junio de 2012-2013).....	42
De la distensión al disenso (fines de 2013-2015).....	46
Capítulo IV: las Relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay durante los gobiernos de Mauricio Macri y Tabaré Vázquez (diciembre de 2015- junio de 2019).....	55
La recomposición de los vínculos bilaterales: un objetivo común e inmediato para Macri y Tabaré Vázquez.....	55
Conclusiones Finales.....	68
Bibliografía.....	74
Páginas y documentos oficiales.....	74
Trabajos académicos.....	75
Artículos periodísticos.....	78

Introducción

Las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay son de larga data. Desde la independencia de la Banda Oriental, interdependencia ha sido la palabra clave para describir las relaciones entre ambas repúblicas. Los contactos han continuado siendo fluidos en el presente siglo, pero hubo un hecho que ha marcado la historia de las relaciones bilaterales entre ambos países, y que hizo tambalear los buenos términos de las mismas. Ese acontecimiento fue el conflicto por las pasteras, que desembocó en el Fallo de La Corte Internacional de Justicia de La Haya, del 20 de abril de 2010. Como bien lo dice un artículo publicado por la BBC Mundo, “lo que comenzó como un roce menor por la instalación de dos plantas de pasta de celulosa en la localidad uruguaya de Fray Bentos [...] con el tiempo, ha devenido en la principal contienda entre los gobiernos de Buenos Aires y Montevideo, tradicionalmente socios” (BBC, 20/04/2010)

Las primeras tensiones diplomáticas comenzaron en 2002, tras el público conocimiento de un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el proyecto de Uruguay de construir dos pasteras en el Río Uruguay. Ante la presión creciente de grupos ecologistas y de poblaciones presuntamente afectadas, el Ministerio de Asuntos Exteriores argentino pidió explicaciones sobre el posible impacto ambiental de las plantas.

La disputa se agravó en 2005, tras el avance de las obras por la firma de origen finlandés Botnia y el inicio de los bloqueos a los puentes internacionales por parte de los actores de la sociedad civil de la provincia argentina de Entre Ríos. Cabe destacar la gran envergadura de los montos que prometía desembolsar la empresa ya mencionada, pues serían la inversión externa directa más grande de la historia uruguaya. A fines de ese año, Buenos Aires notificó a Montevideo que el Estatuto del Río Uruguay estaba siendo violado, debido a que el mismo exigía informar al país vecino sobre cualquier obra fronteriza y que pudiera afectar al río. Las malas noticias para Argentina llegaron cuando Banco Mundial certificó como “seguras” las procesadoras en construcción.

Mientras tanto, diversas agrupaciones ecologistas se consolidaron en las ciudades adyacentes a Fray Bentos, lugar sede de las pasteras, las cuales no cesaban de endurecer su postura y de afirmar que las instalaciones eran contaminantes para el río compartido. Esto llevó a que los primeros mandatarios argentino y uruguayo, Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez respectivamente, se reúnan y acuerden la suspensión de las construcciones por 90 días, a cambio del levantamiento de los cortes de rutas.

Tal como lo predisponía el Estatuto del Río Uruguay, el gobierno argentino decidió elevar el asunto a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que rechazó la petición de Argentina sobre la suspensión de la construcción. Por contraposición, Montevideo pidió resolver el asunto en el Tribunal Arbitral del Mercosur acusando al gobierno de Kirchner de no cumplir con su deber de actuar para permitir la libre circulación de bienes y personas, lo cual estaba ocasionando grandes daños económicos a Uruguay. Aunque el laudo favoreció al demandante, Argentina no fue sancionada.

Los ánimos se apaciguaron cuando la firma Ence, de origen español, anunció que reubicaría su planta en una zona no limítrofe. Pero la distensión acabó cuando Vázquez envió militares para custodiar la planta finlandesa, que estaba prácticamente lista para funcionar. La respuesta de los ambientalistas fue cortar los tres pasos fronterizos. Entretanto, la Corte de La Haya no avaló en el pedido de Uruguay de exigirle a Argentina frenar los bloqueos.

La pastera comenzó a funcionar, previa aprobación del gobierno uruguayo, y se hizo patente la emisión de olores e intoxicación de pobladores, ante lo que Montevideo se

limitó únicamente a reconocer que Botnia había sobrepasado por poco las emisiones permitidas, rechazando las peticiones de informes que pedía la Justicia argentina.

En La Haya, Argentina reafirmó su postura de que las pasteras ponían en riesgo el Río Uruguay, lo cual Montevideo refutó, aduciendo que las mismas cumplían con los estándares ambientales exigidos internacionalmente.

El momento clave se dio en 2010, cuando se reanudó plenamente el diálogo con la llegada a la presidencia de José Mujica. Tras la visita de este último a Cristina Fernández se pactó mirar hacia adelante, estableciéndose una agenda entre las cancillerías para trazar el camino de las relaciones entre ambas repúblicas, más allá de lo que se resolviese en La Haya.

El 20 de abril de ese año, la Corte Internacional de Justicia resolvió definitivamente la contienda, a través de un fallo vinculante que dictaminó que Uruguay incurrió en responsabilidad internacional, aunque declaró que la constatación de las violaciones que se habían hecho al Estatuto del Río Uruguay (elaborado por mutuo acuerdo a mediados de los 70') constituía una satisfacción adecuada, siendo suficiente indemnización para Argentina el mero hecho de reconocerlas.

Cabe destacar que el Fallo no sólo involucró los intereses de los dos Estados y gobiernos, sino también los de las empresas, los financistas, las poblaciones y las organizaciones de la sociedad civil en ambos márgenes del río Uruguay.

En un intento de instar a que ambas naciones volviesen a normalizar relaciones, la corte llamó a la cooperación entre las partes, para el cumplimiento del Estatuto, y a que, de ahora en más, la Comisión Administradora del Río Uruguay (en adelante CARU) sea consultada –con debida anticipación- sobre cualquier acción con efectos sobre el río.

Ese llamamiento demostró el punto hasta donde las tensiones habían llegado, y preveía las numerosas críticas que recibiría el fallo desde el lado argentino, que no veía contempladas el grueso de sus demandas, y sólo recibía una satisfacción moral.

En cuanto al estado del arte, la bibliografía existente sobre el tema analiza las relaciones entre ambos Estados antes y durante el conflicto, así como también el desenlace y fin de este último, pero el curso de las relaciones bilaterales luego de que el fallo ponga un fin jurídico al litigio no se ha sido exhaustivamente abordado, ni se ha hecho un análisis que contemple las principales variables que coadyuvaron a generar consensos o disensos.

Es por ello que en la presente tesina se consideró necesario hallar las principales variables que intervinieron en la relación bilateral, a partir de un análisis de los principales ejes y puntos de agenda en los que se fueron encuadrando las relaciones bilaterales en el período abarcado.

Respecto a lo anterior, y para abordar ese escenario complejo, se realizó un recorte temporal desde el fallo de La Haya del 20 de abril de 2010 -considerado como el inicio de la resolución del conflicto por la pastera UPM-, y el 28 de junio de 2019, fecha que resultó simbólica ya que ambos países, como integrantes del Mercosur, firmaron el acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, lo cual demostró algunas concordancias de posiciones político-económicas entre ambos y ciertas coincidencias en cuanto a los modelos de desarrollo e inserción entre el gobierno de Cambiemos y los del Frente Amplio.

Cabe destacar que en el intervalo analizado, en Uruguay continuó el mismo proyecto político del Frente Amplio, que más allá de sus diferentes liderazgos tuvo como nota la continuidad, mientras que en Argentina se produjo un cambio político de envergadura con la asunción de la alianza Cambiemos en 2015, que significó el fin del ciclo kirchnerista.

De lo anterior se desprende el interrogante clave que será la guía de este trabajo de investigación: ¿Cómo han continuado las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay desde el fallo de la Corte internacional de Justicia de La Haya del 20 de abril de 2010?

Para ello, será preciso responder también a las siguientes preguntas: ¿fueron homogéneas las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay entre 2010 y 2019? ¿qué cambios y continuidades se evidenciaron? ¿qué incidencia tuvo la variable político-ideológica en el curso de las relaciones?

La hipótesis central de este trabajo es que el vínculo bilateral tuvo una mayor intensidad relativa entre 2015 y 2019, a pesar de la existencia de una mayor distancia ideológica entre el Frente Amplio y el gobierno de Cambiemos en comparación con el proyecto kirchnerista.

Se dio, como evidenciaremos a lo largo del presente trabajo, una situación a priori llamativa: a pesar de la aproximación ideológica entre Cristina Fernández y José Mujica (2010-2015), como así también la existente entre sus respectivos partidos políticos, fue difícil negociar y fueron menos los acuerdos alcanzados en relación a sus sucesores. Por el contrario, a pesar de la presunta distancia ideológica que existía entre Mauricio Macri y Tabaré Vázquez, debido a lo heterogéneo de las fuerzas que los llevaron al poder, las relaciones entre Argentina y Uruguay se robustecieron, dando lugar a un vínculo más dinámico y armónico que el que había existido previamente.

Muestra de ello fue el cierre de numerosos acuerdos, y la ausencia de noticias sobre rispideces y desavenencias entre los mandatarios que habían sido una nota distintiva en las interacciones entre los gobiernos anteriores. La coincidencia de posturas en torno al acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea puede ser considerado como el clímax en la sintonía política entre Macri y Vázquez.

De acuerdo con problema y con la hipótesis planteada se ha propuesto, como objetivo general, analizar las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay desde 2010 hasta 2019. Los objetivos específicos han sido los siguientes: I- describir la evolución del vínculo entre las presidencias de Fernández y Mujica (2010-2015) y las de Macri y Vázquez (2015-2019); II- analizar los cambios y continuidades en la relación bilateral, teniendo en cuenta el impacto de la variable político-ideológica; III- relevar la incidencia de los modelos de desarrollo e inserción adoptados por los gobiernos en el vínculo bilateral; IV- marcar periodos y subperiodos dentro del recorte temporal seleccionado, a fin de un mejor análisis.

En cuanto a la metodología empleada en este trabajo es puramente cualitativa, habiendo sido el análisis de contenido la principal técnica utilizada. De ese modo, se llevó a cabo un análisis descriptivo y explicativo, que empleó tanto fuentes primarias como secundarias. Entre las primeras, se han utilizado documentos oficiales, informes de trabajo, partes de prensa de las Cancillerías y entrevistas estructuradas a académicos con *expertise* en la temática. Dentro de las segundas, se han analizado artículos periodísticos y recortes de diversos diarios, como así también artículos académicos.

La tesis se estructuró en cuatro capítulos. En el primero se incluyó el marco teórico, que brindó las herramientas y los conceptos claves para la comprensión y contextualización del resto del escrito. Teniendo en cuenta los conceptos desarrollados en el marco teórico, en el segundo capítulo se analizaron los proyectos políticos del Frente Amplio, del kirchnerismo y de la alianza Cambiemos. En el tercer y cuarto capítulo se describió lo sucedido en los gobiernos de Fernández-Mujica y Macri-Vázquez respectivamente, en lo concerniente a la relación bilateral, por lo que se indagó en las agendas, los discursos y los acuerdos arribados, para así realizar un balance de cada período. Finalmente, se extrajeron conclusiones, que dieron luz a la hipótesis de este trabajo, al argumentar por qué, finalmente, existió una mayor intensidad en el vínculo entre los gobiernos de Macri y Vázquez, respecto de sus antecesores, a pesar de la senda distancia ideológica que parecía distanciarlos.

Capítulo I: Marco teórico: un recorrido por el contexto latinoamericano en la primera y segunda década del SXXI. Principales conceptos en juego

Como se anticipó en la introducción, resulta necesaria la aproximación y aprehensión de ciertos conceptos para comprender las relaciones bilaterales entre los diferentes gobiernos argentinos y uruguayos. Un recorrido que incluya los principales lineamientos y definiciones teóricas que han protagonizado el debate académico latinoamericano en el presente siglo, oficiará de “caja de herramientas” durante el desarrollo de la presente tesina.

El “giro a la izquierda” y el “giro a la derecha” latinoamericanos: principales aspectos

El giro a la izquierda regional, también llamado “marea rosa” por los académicos estadounidenses (Stefanoni, 2016) tuvo lugar en Latinoamérica entre diciembre de 1998, con la elección de Hugo Chávez en Venezuela, y 2015, cuando se produjo el triunfo electoral de Mauricio Macri en Argentina. El término sintetizó, con ese rojo decolorado, las tensiones que se daban entre la pervivencia de un discurso y la voluntad de cambio radical y la *realpolitik* con la que sus representantes fueron desempeñándose en el poder, desde donde experimentaron la sensación de gobernar en un mundo hostil, en el cual el control estatal no alcanzaba para llevar adelante los cambios políticos y sociales que antes se percibían como más fácilmente alcanzables. La “marea rosa” o “giro a la izquierda” latinoamericano tuvo muchos matices. Para el autor, en Venezuela se dio un nacionalismo militar, en Ecuador un nacionalismo dolarizado, en Bolivia un gobierno indígena-campesino, en Uruguay una izquierda ultrainstitucional, en Argentina un peronismo de centro izquierda, en Brasil una izquierda neosocialdemócrata y en Paraguay una izquierda débil. Sin embargo, planteó que existieron ciertos rasgos comunes entre todos ellos: un pacto de consumo de ampliación del mercado interno, un pacto de inclusión mediante diversas políticas sociales y un pacto de soberanía, basado en guardar independencia frente a Estados Unidos y establecer nuevos alineamientos internacionales con otras potencias como Rusia y China. Esos ítems fueron estableciendo nuevos sentidos comunes que condicionaron a las oposiciones conservadoras, obligándolas a incluir algunos de esos temas en sus agendas.

La hipótesis de Stefanoni es que las izquierdas arrojadas en la marea rosa fueron producto de una doble derrota: la latinoamericana de los 70' -signada por golpes de Estado y represión-, y la global de los 80' y 90' -cuando cayó el socialismo real y resultó victorioso el neoliberalismo. La llegada de los nuevos gobiernos de izquierda no dio por terminada esa derrota, ni la sensación de gobernar en un mundo que no se podía revertir. Es por ello que, el socialismo del SXXI debe pensarse como una profundización del nacionalismo, por tal razón fue más estatista que socializador y tomó la forma de populismo de izquierda. Sus discursos oficiales necesitaron construir amenazas poderosas sobre el cambio para conservar unidad interna y épicas políticas como “pueblo” y “antipueblo”, por lo que se los acusó de antiliberales y antirepublicanos. También se los tildó de antidemocráticos, neoextractivistas, incluso insuficientes en cuanto a las políticas plurinacionales o descolonizadoras aplicadas.

Lo que sí lograron fue fortalecer el Estado luego de los años del Consenso de Washington, lo cual se vio facilitado por el auge de los precios de las materias primas,

la elaboración de poderosos relatos y el propio uso del Estado para reproducir el poder.

Múltiples han sido las causas por las que se desgastaron los gobiernos mencionados, entre ellos el tiempo, la erosión intelectual y moral de dichos procesos. La corrupción fue una bandera que las nuevas derechas han usado hábilmente, aunada con los nuevos discursos postideológicos y postpolíticos de las nuevas derechas, que en lugar de restaurar sus versiones anteriores buscan superponer antiguas derechas con nuevas generaciones política y estéticamente alejadas de los antiguos partidos y gobiernos conservadores de Latinoamérica.

Gargarella (2016) expresa que Leiras, Malamud y Stefanoni partieron de que la región atravesó una década marcada por la presencia de gobiernos con tendencia de izquierda. Por su parte, Leiras distingue entre “gobiernos de izquierda” (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela), “izquierda ampliada” (los anteriores más El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay) y los gobiernos de países que “no serían de izquierda” (Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Perú y Surinam).

Gargarella critica a Stefanoni ya que superpuso los conceptos de izquierda con los de movimientos o gobiernos nacional-populares. Según dicha crítica ni el peronismo ni el varguismo pueden ser considerados de izquierda, a pesar de haber cumplido con los tres requisitos señalados por Stefanoni. Esos dos grupos promovieron una fuerte concentración del poder político, limitaciones de derechos liberales y sociales, persecución de opositores y atravesaron largas fases opresivamente clericales, conductas lejanas a las de los gobiernos de izquierda. Stefanoni responde a esos planteos aduciendo que Gargarella no admite que la izquierda pueda ser autoritaria y que si el varguismo o el peronismo no fueron de izquierda fue por razones ideológicas y no por su autoritarismo. Entonces, frente a la crisis y derrota de la izquierda, gran parte de ella tomó prestado el proyecto del nacionalismo popular, dando lugar a un nuevo nacionalismo de izquierda muy diferente a los populismos de los 50'. A diferencia de los nacionalismos clásicos, éstos asumieron una identidad de izquierda para hacer política.

Moreyra, Raus y Gómez Leyton (2008) mencionan que América Latina transitó, desde principios del siglo XXI, una nueva etapa, caracterizada por la progresiva instalación de gobiernos de nuevo signo en varios países, quedando en minoría los gobiernos de derecha o de orientación conservadora. La denominación “nuevo” aludía a la oposición a las políticas del Consenso de Washington de los noventa, y a la adscripción a ideas y programas políticos tendientes a recomponer algunos de los más agudos efectos sociales, políticos e institucionales que las mismas habían generado. Lo anterior, se acompañó de un giro ideológico más heterogéneo e impreciso que lo que normalmente se piensa.

Por otra parte, agregan que se dio una contradicción, pues la globalización financiera implicó la necesidad de atraer capitales externos para sostener las economías productivas en América Latina, los cuales aprovecharon las oportunidades extraordinarias, siendo su objeto captar un diferencial financiero. Ante esa necesidad, muchos gobiernos optaron por mantener una política macroeconómica ortodoxa, aunque acompañada por un discurso y una política económica que buscaba autonomía interna y mercados externos. Es a esa situación a la que refiere este trabajo cuando habla de la política económica ortodoxa mantenida por el Frente Amplio, más allá de que en la retórica sostuvo postulados progresistas.

Complementariamente, Levitsky y Roberts (2011) señalan que más allá de las expectativas provenientes de amplios sectores, los nuevos gobiernos de izquierda no enterraron el modelo de mercado. De hecho, sus reformas socioeconómicas han sido modestas, por lo que en la mayoría de los países de la región, la propiedad privada, el libre mercado y la apertura a las inversiones extranjeras, permanecieron intactos. Vinculado a ello, y coincidiendo con Moreyra, Raus y Gómez Leyton, se considera aquí que la heterogeneidad ha sido la marca distintiva del “giro a la izquierda”

latinoamericano, y que ello ha repercutido en las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay.

El por qué puede ser respondido por los tres autores mencionados, que remarcan que si bien una de las características que tuvo la “ola” de “nuevos gobiernos” que atravesaba América Latina era la oposición explícita a las reformas pro-mercado implementadas en los noventa, existió una suerte de consenso interno que constriñó la realización de políticas económicas heterodoxas, cuya intensidad y capacidad de presión varió de país a país. Más allá de la existencia de elementos comunes dentro de esa “ola” como fueron el mencionado contexto de restricciones financieras, políticas, legales y simbólicas pro-mercado arraigadas en la estructura social, y el hecho de compartir un conjunto de ideas y políticas opuestas al neoliberalismo, el regreso a un Estado activo, la asociación entre la iniciativa pública y la privada y la búsqueda de equilibrios internacionales buscando alianzas en la región, existieron sendas diferencias que marcaron rumbos variados. Por un lado,

“aquellos nuevos gobiernos que representan la imagen de una izquierda racional y gradualista, como los de Brasil, Chile y Uruguay, y por otro lado los que representan tendencias más populistas y rupturistas como Bolivia, Ecuador y Venezuela. En esta clasificación Argentina sería un caso híbrido o intermedio” (Moreyra et al., 2008: p.15).

De ahí las diferencias y contrastes que se dieron entre los gobiernos de Cristina Fernández y José Mujica.

Según Moreyra, Raus y Gómez Leyton, la distancia entre los nuevos gobiernos de izquierda y los nuevos gobiernos populistas, residió en que en los primeros existió un mayor cuidado en no violentar las instituciones y las reglas de juego estructurales que las reformas de los noventa legaron. Políticamente, los nuevos gobiernos de izquierda, interpelaron al ciudadano, mostrando una mayor tradición de institucionalidad política, por contraposición al pueblo encarnado en los pobres o quienes fueron víctimas de las reformas neoliberales. Sumado a ello, los nuevos gobiernos de izquierda se desplegaron sobre un sistema de partidos concentrados e institucionalizados, dotados de una mayor aproximación en el arco ideológico, lo que tendió a atenuar el conflicto. Este aspecto era opuesto al de los nuevos gobiernos populistas, regidos por la inestabilidad y la fragmentación. El proceso de toma de decisiones también apareció diferenciado entre ambos tipos ideales: en tanto los nuevos gobiernos populistas tendieron a concentrar autoridad, los nuevos gobiernos de izquierda se inclinaron a la búsqueda de consenso. En la arena internacional, los nuevos gobiernos populistas buscaron con mayor énfasis fortalecer la integración regional, y en paralelo propiciaron un enfrentamiento mayor con la potencia hegemónica que los nuevos gobiernos de izquierda.

En la visión de Sader (2009), América Latina fue el laboratorio de las experiencias neoliberales de los 90', lo cual explicó la proliferación de gobiernos que manifestaron su rechazo a dichas políticas. Si bien, hacia fines de esa década los gobiernos y modelos neoliberales fueron perdiendo legitimidad, hubo gran dificultad para construir proyectos alternativos, lo cual se vio profundizado por el hecho de que las elites económicas mantuvieron importantes aliados en el plano internacional, en particular a los países globalizadores. Sader llamó postneoliberales a los gobiernos del “giro a la izquierda”, pero afirmó que “postneoliberalismo” designó diferentes grados de negación del modelo, aunque no el surgimiento de uno nuevo, sino un conjunto híbrido de fuerzas aliadas tras los nuevos proyectos, que generaron gobiernos inestables, que avanzaron por las líneas de menor resistencia del modelo neoliberal, aplicando políticas sociales y fomentando la integración regional. Con el correr de los años, el postneoliberalismo comenzó a encontrar mayor oposición de una derecha que se iba recomponiendo. La llegada del siglo XXI mostró el fracaso del Consenso de Washington, inaugurándose una nueva etapa marcada por la crisis del capitalismo

globalizado, el fin del ciclo expansivo y el ascenso de Bush, que tras los atentados del 11 de septiembre adoptó políticas agresivas. En paralelo, China crecía exponencialmente y se alistaba en el club de las economías capitalistas a través de su ingreso pleno a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, lo cual dio pie a una creciente presencia del gigante asiático en la región. Ante este conjunto de factores, los nuevos gobiernos latinoamericanos apostaron por la integración regional, y se inclinaron por dar fin al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Busso (2018) admite que en la primera década del siglo XXI primó un perfil progresista llamado “giro a la izquierda” o “marea rosa”, mientras que en la actualidad se impone un regreso a las perspectivas neoliberales características de los gobiernos de derecha. Sostuvo que esas variaciones repercutieron en las relaciones internacionales regionales y en la formación de agendas de política exterior. Al igual que los autores ya mencionados, inscribió a los gobiernos del giro a la izquierda en la crisis de la hegemonía neoliberal, y los calificó de heterogéneos. Coincidió con Moreira, Raus y Gómez Leyton (2008) en la identificación de dos perfiles de gobierno: “los nuevos gobiernos de izquierda” (Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Tabaré Vázquez en Uruguay, el matrimonio Kirchner en Argentina, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile y Fernando Lugo en Paraguay) y los “nuevos gobiernos populistas” nucleados en el eje bolivariano (Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y Daniel Ortega en Nicaragua). Pero Busso da cuenta de una gran realidad: existió otro conjunto de países que se mantuvo en la senda neoliberal, compuesto por los países que posteriormente formarán la Alianza del Pacífico. Como veremos más adelante, en el presente trabajo se consideró a Uruguay como un caso híbrido en ese sentido, por ello su temprano afán por la firma de tratados de libre comercio e inversión, como así también la toma de algunas posiciones políticas, dieron cuenta de ello.

Más allá de los matices, para Busso, en las dos primeras décadas de este siglo, América Latina se presentó al mundo como una “periferia desafiante”, crítica del Consenso de Washington y atenta a los sectores sociales por tantos años excluidos. Esa periferia tuvo características comunes que coinciden con las marcadas por Stefanoni: el privilegio del mercado interno, el otorgar un rol activo al Estado, la distribución del ingreso, las políticas exteriores autonómicas basadas en la diversificación de las relaciones, la apuesta a los vínculos vecinales y una concertación e integración regional activa.

La presencia simultánea de grandes líderes como presidentes, que gozaban de considerable apoyo, el auge del precio de las materias primas, la desatención de un Estados Unidos en plena lucha contra el terrorismo e intentando solucionar la crisis del 2008, y la creciente presencia China, coadyuvaron al origen y consolidación de la denominada “marea rosa”. Cuando, hacia 2011, ese contexto externo desapareció, fue favorable para el arribo de nuevos gobiernos con otros signos políticos, posibilitando así el inicio de un nuevo ciclo político con el retorno de gobiernos de centro-derecha. Para empeorar la situación, se produjo una retracción del precio de los commodities, que dio por enterrada la posibilidad de la continuidad de las políticas sociales. Así, desaparecieron los superávits para las economías de la región, ahora deficitarias también con China. Por otra parte, Barack Obama fue reelecto y dio renovado impulso al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TTP), volviendo a poner sus ojos en la región. Es en esas circunstancias que Obama cambió su postura de apoyo a Argentina en la negociación con los Fondos Buitres. La creación –y el relativo éxito– de la Alianza del Pacífico en 2011, entre Chile, Colombia, México y Perú marcó otro punto de quiebre que deterioró la posición de la izquierda en la región.

Para Comini y Frenkel (2014) existen dos alternativas de vinculación con la región y el mundo: un modelo de inserción internacional poligámico, que prioriza el mercado internacional e implica negociaciones simultáneas con actores globales, hemisféricos y regionales. Otro, concéntrico, basado en un esquema estatocéntrico que prioriza los

mercados regionales, y parte de la creencia de que ellos en solitario tendrían reducidas posibilidades para negociar con actores extraregionales.

En América Latina prevaleció, durante los años del giro a la izquierda, el modelo concéntrico de inserción e integración. Sin embargo, se dieron los cambios de contexto ya mencionados que modificaron esa orientación: el fallecimiento o fin del mandato de los líderes regionales¹, el lanzamiento de la Alianza del Pacífico² (que pondera el regionalismo abierto y la integración economicista a través de acuerdos de Libre Comercio) y su ponderación por los medios masivos de comunicación.

Todo ello puso en el centro de la escena al modelo de inserción poligámico y generó rispideces al interior del Mercosur, donde Paraguay y Uruguay bregaron por la flexibilización de las normas y se sumaron como observadores de la Alianza en 2013 y 2012 respectivamente.

Entre 2013 y 2015, los escenarios internos se deterioraron para los gobiernos de centro-izquierda. Se produjo una desaceleración del crecimiento económico, que mostró las debilidades del neoextractivismo y proliferaron numerosas denuncias de corrupción. Así comenzó una seguidilla de sucesos que marcaban el advenimiento de las derechas en la región: la destitución de Fernando Lugo en Paraguay (2012), la asunción de Nicolás Maduro que complicó aún más su fractura social, política y económica (2013) y el *Impeachment* a Dilma Rousseff³ (2016).

En Uruguay, se produjo la vuelta a la presidencia de Vázquez, quien marcó diferencias en cuanto a su antecesor, Mujica, mostrándose más inclinado hacia el regionalismo abierto, al igual que el nuevo presidente paraguayo Horacio Cartes. A ello se sumó el triunfo de Macri en Argentina (2015), la derrota legislativa de Nicolás Maduro⁴ (2015) y la llegada al poder de Michel Temer en Brasil (2016) que permitieron la homogenización de posturas dentro del Mercosur: la idea de modificarlo, abrirlo y asociarlo a la Alianza del Pacífico fue sostenida por los cuatro países. El corolario de este proceso fue la pérdida del *referéndum* de Evo Morales en Bolivia⁵ (2016), que obstruyó sus planes de reelección indefinida.

A esos nuevos gobiernos y grupos, Busso los denomina “las nuevas derechas regionales”. Las mismas se diferencian de las derechas militaristas ligadas a los golpes de Estado tradicionales, de las derechas oligárquicas conservadoras y de los gobiernos burocrático-autoritarios.

Para Vommaro (2016) “las nuevas derechas” se presentaron liderando una agenda anticorrupción y dispuestas a aceptar el piso de los logros sociales alcanzados por los gobiernos de centro-izquierda. Reconocieron algunos fracasos de sus ideas originarias, y articularon una crítica institucional a los gobiernos del “giro a la izquierda”, en defensa de la “república”, que logró grandes adhesiones. Estas derechas estuvieron lideradas por empresarios que buscaron ser presidentes, y vieron la gestión del Estado como *management* empresarial. Conformaron sus gabinetes con CEOs de empresas privadas, y tuvieron el apoyo de los medios de comunicación. En la perspectiva de Canelo y Castellani (2016) son caracterizadas por su sesgo antiestatal, antipolítico y promercado, por mantener un esquema de lealtades con el sector privado desde donde provenían, y por las dificultades políticas y de gestión que produjo esa impronta de manejo del Estado como una empresa.

Busso agrega que las derechas en el poder hicieron uso de la lucha contra la corrupción y la judicialización de la política para destruir a la política y a los líderes de la oposición.

¹ Néstor Kirchner falleció el 27 de octubre de 2010 y Hugo Chávez el 5 de marzo de 2013.

² Bloque comercial de corte neoliberal conformado el 28 de abril de 2011 por México, Perú, Colombia y Chile.

³ El 2 de diciembre de 2015 comenzó un *impeachment* (destitución o revocación de mandato) a Dilma Rousseff, acusada de corrupción, que fue llevado a cabo por ambas cámaras. El proceso se concretó exitosamente el 31 de agosto de 2016, asumiendo el mismo día el vicepresidente Michel Temer.

⁴ El chavismo perdió el control de la Asamblea Nacional, por lo que debía lidiar con una oposición capaz de limitar el poder del oficialismo, tras obtener dos tercios en el parlamento.

⁵ Fue la primera derrota electoral de Evo Morales en diez años, en la cual los bolivianos dijeron “no” a permitir que el presidente Evo Morales se presente a un cuarto mandato.

Párrafo aparte merecen las posturas frente a la globalización: los gobiernos del giro a la izquierda han sido críticos hacia la misma y buscaron limitarla para atenuar sus efectos negativos. Por contraposición, los gobiernos del giro a la derecha la vieron positivamente, como oportunidad.

El activismo multilateral subregional que se produjo a inicios del siglo XXI, se desarrolló en paralelo al bilateralismo que buscaba Washington, y fue acompañado por la presencia de temas que antes eran evitados por los presidentes de la región para no confrontar con el hegemon. Ese proceso se ha revertido, las instituciones regionales han entrado en una fase de estancamiento, y en el Mercosur predomina una lectura errada del contexto internacional, pues se piensa como aquel que regía durante la administración Obama, sin tener en cuenta las tendencias proteccionistas de Donald Trump. Los gobiernos de derecha no defienden la industrialización nacional ni regional, de hecho se abocaron a un Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea que puede sepultar la débil industria regional.

Más allá de la pérdida de importancia de la agenda regional, la crisis en Venezuela ha unido a los gobiernos de derecha, que a su vez enfrentan crecientes demandas y movimientos sociales en lo doméstico, acalladas mediante el aumento de la coerción. El posicionamiento de Latinoamérica en el ámbito global reclamando por sus intereses regionales ha mermado.

La derecha latinoamericana enmarcó su proyecto en un cambio de índole cultural, que tendió a penalizar la protesta social. Para ello se han servido de los integrantes del bloque hegemónico del capitalismo financiero, compuesto por los medios masivos de comunicación, los agroexportadores y el sector financiero transnacional.

Política exterior y modelos de vinculación de los países latinoamericanos con Estados Unidos

Para evaluar la política exterior de los países de América Latina es menester recordar lo expresado por Russell (1991), quien manifiesta que la conducta externa de los Estados surge de una combinación variable de factores – tanto internos como externos- y que su impacto varía dependiendo las circunstancias. La política exterior comprende sólo aquellos vínculos que establecen los gobiernos en el sistema internacional mediante acciones intencionadas tendientes a alterar factores, comportamientos o condiciones del ámbito internacional. Entonces, la misma, abarca lo político-diplomático, lo militar-estratégico y lo económico. Así, no deben confundirse las relaciones internacionales de un país con su política exterior, que es sólo una parte de esos vínculos.

Aclarada la cuestión, es conveniente referir a los modelos de política exterior y opciones estratégicas frente a Estados Unidos –es decir, el hegemon- propuestos por Russell y Tokatlán (2008). Los autores parten del hecho de que la década de los 90' fue la etapa del acomodamiento en bloque, y en distintos grados a Washington. El *enlargement* de la democracia y el mercado permeó a los gobiernos de la región. A fines de esa década, se dieron cambios profundos, pues, arrancando por Chávez, los países latinoamericanos comenzaron a resistirse a las imposiciones de Estados Unidos.

Ahora bien, desde finales de la Guerra Fría, América Latina experimentó cinco modelos de vinculación con el hegemon, los cuales implicaban tres aristas: una determinada perspectiva del sistema global, un modo específico de relación con Estados Unidos y la asignación de un lugar diferenciado a la región en sus políticas exteriores. Los modelos fueron: acoplamiento, acomodamiento, oposición limitada, desafío y aislamiento. Todos tienen en común una asimetría subyacente, la cual

generó en los países estudiados cuatro objetivos permanentes de política exterior: la búsqueda de autonomía, la superación del subdesarrollo, la diversificación de las relaciones exteriores y la restricción del poder estadounidense.

El primer modelo mencionado es el de acoplamiento, el cual consta de un plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, en los planos global y regional. El país "acoplado" participa activamente en la creación y mantenimiento de regímenes internacionales en sintonía con la potencia, especialmente en lo referente a la seguridad global. Lo ve como un aliado y por ende defiende el statu quo. Reconoce la dependencia y acepta las reglas del orden económico y financiero internacional. Confía en las fuerzas del mercado para la inserción en el Sistema Internacional. La ortodoxia económica se torna patente aquí. Apoya a distancia la integración económica regional, siempre y cuando no se oponga al área de libre comercio hemisférica.

El acomodamiento da cuenta de un acompañamiento selectivo y puntual a Washington, desasociándose el país del hegemon en numerosas cuestiones en pos de ciertos principios internacionales. El país en cuestión tiene un rol activo en la configuración de regímenes internacionales, preferentemente armónicos con el hegemon, y solo avala la integración económica regional cuando favorece sus propios intereses. Tiene una diplomacia activa para con los vecinos, con el objetivo de negociar individualmente en mejores condiciones con Estados Unidos. Utiliza políticas sociales compensatorias para contrarrestar los efectos negativos de la ortodoxia neoliberal, promoviendo así el equilibrio entre Estado y mercado. Esto lo lleva a buscar una revisión moderada de las instituciones comerciales y financieras internacionales, ya que ve a Estados Unidos como amigo y procura negociar la dependencia para con él. Los autores ubican al Uruguay del primer gobierno de Vázquez en este grupo, ya que en 2006 respaldó a Venezuela en su búsqueda de un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad, pero firmó, en paralelo, un acuerdo de inversiones con Estados Unidos.

El tercer tipo ideal que plantean es la oposición limitada, que involucra una política mixta hacia Estados Unidos. Que combina desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia. La integración económica regional tiene un rol fundamental para incrementar el poder conjunto de la región en las negociaciones con Estados Unidos. Su modelo de desarrollo es bastante heterodoxo y sensible a la cuestión social, por lo que da al Estado un rol crucial y busca cambios de envergadura en la gobernanza económica y financiera internacional, por lo que es revisionista. No ve con agrado el establecimiento de un área de libre comercio hemisférica, ya que Estados Unidos constituye una oportunidad, pero también una amenaza, por lo que aspiran a reducir la dependencia. El Brasil de Lula da Silva y la Argentina kirchnerista ejemplifican este modelo.

En cuarto lugar, se da el desafío, en el que la nota distintiva es el distanciamiento y rechazo a Estados Unidos, con el objeto de contrabalancear su poder global y regionalmente. Opuesta a la integración desde arriba, apuesta por una de tipo holista. Aspira a un modelo de desarrollo alternativo, con un papel intervencionista del Estado fortalecido. Al ser Washington visto como enemigo, aspira a un completo revisionismo del orden global y a combatir la dependencia.

La quinta manera de relacionarse con Estados Unidos es el aislamiento, que tiende a usufructuar la dependencia, secundándolo con sigilo, ante el cual se percibe como cliente. No pretende ninguna transformación del orden global, sino mantener el statu quo interno. La integración económica regional en un modelo aislacionista es pensada en términos oportunistas, ya que la región tiene una importancia marginal.

La academia realista norteamericana, y en especial Mearsheimer denomina a estos tipos de vinculaciones asimétricas, que se han producido luego del fin de la Guerra Fría con el poder hegemónico en términos de la dicotomía "*balancing*" y "*banwagoning*".

Banwagoning refiere a una situación en la cual un Estado forma una alianza con el poderoso con la esperanza de que ello lo beneficie. En el *balancing*, los demás Estados buscan limitar, coartar las posibilidades de que la potencia imponga su poder. En un intento por integrar estos estudios con los de Russell y Tokatlíán y de avanzar en una mayor comprensión del capítulo II, se confecciona el siguiente cuadro:

Cuadro A⁶: Tipos de vinculación de los países latinoamericanos con Estados Unidos luego de la Guerra Fría	
<i>Banwagoning</i>	<i>Balancing</i>
Acoplamiento	Oposición limitada
Acomodamiento	Desafío
Aislamiento	

El cuadro anterior será analizado en el capítulo II. Se ha pretendido aquí meramente sintetizar, en un esquema fácilmente discernible, los tipos de vinculación de los países latinoamericanos con Estados Unidos, para luego ubicar los distintos gobiernos estudiados en los tipos ideales que se han planteado.

⁶ Fuente: elaboración propia. Basado en los modelos de vinculación de política exterior de Russell y Tokatlíán (2008) y de la caracterización de Walt (2000), Mearsheimer (2001), Chong Ja Ian (2003) y de la International Association for Political Science Students (2013).

Capítulo II: análisis de los procesos políticos en Argentina y Uruguay: Frente Amplio, Frente para la Victoria y Cambiemos

Tras haber relevado en el marco teórico las principales características del proceso político del “giro a la izquierda”, como así también las discusiones en torno al agotamiento de dicho ciclo y del advenimiento de una “nueva derecha”, es menester pasar al análisis de las tres fuerzas políticas que fueron gobierno durante el período analizado: el Frente Amplio en Uruguay (2005-2019), y el Frente para la Victoria⁷ (2003-2015) y la alianza Cambiemos (2015-2019) en Argentina.

El objetivo de este capítulo es describir, a partir de las categorías y conceptos relevados en el capítulo anterior, los gobiernos de Argentina y Uruguay en el período 2010-2019. Se analizarán los tres proyectos políticos mencionados a partir de dos dimensiones: la política partidaria y la política externa.

El Frente Amplio en Uruguay (2005-2019)

a) Dimensión político-partidaria

El Frente Amplio –en adelante FA- fue una innovación para la política uruguaya, la cual tradicionalmente rivalizaba entre los partidos Nacional y Colorado. El Frente se presentó a sí mismo como una fuerza política de cambio y justicia social; progresista; democrática, popular, antioligárquica y antiimperialista; una coalición y un movimiento basado en el respeto recíproco de la diversidad ideológica, el funcionamiento democrático y la unidad de acción. Al momento de su fundación, en 1971, reunió a partidos preexistentes (Socialista, Comunista, Demócrata Cristiano, POR), sectores progresistas provenientes de los partidos Colorado y Blanco y ciudadanos no sectorizados. Llegó al poder en 2004, con la victoria de Tabaré Vázquez, quien fue sucedido en 2010 por José Mujica, volviendo a la presidencia en 2015 hasta la actualidad (2019).

Para Canzani (2018), el Frente es considerado un referente político por buena parte de la izquierda y el progresismo latinoamericano, al haber demostrado una enorme capacidad de supervivencia y razonable habilidad de gobierno. Se lo ha elogiado como uno de los bastiones que resistió el cambio de ciclo, que dio fin a buena parte de los gobiernos progresistas de América Latina, sustituyéndolos por otros neoliberales, conservadores, o con tendencias de derecha. Sin embargo, el FA ha sido objeto de acusaciones de uno y otro lado de las corrientes ideológicas del mundo. Los procesos más radicalizados de la región lo han tildado de moderado, mientras que las centroizquierdas europeas más típicas lo calificaron como portador de una visión atrasada.

Lanzaro (2016) expresa que el Frente Amplio articuló una oferta política que habilitaba la convocatoria hacia el centro, en un espacio de disputa con los partidos tradicionales y con resultados claros. Se ha destacado la cultura política de la coalición, que ha llevado a buscar permanentemente el acuerdo y la adopción de decisiones por consenso. Allí reside, según Canzani, la clave que explica cómo grupos tan heterogéneos -que van desde el Partido Comunista al Partido Demócrata Cristiano, incluyendo al socialismo, la socialdemocracia y distintas vertientes de izquierda latinoamericanista y grupos de inspiración nacional-popular- puedan acordar en temas tan diversos y mantenerse unidos por más de cuarenta años, de los cuales quince han manejado el gobierno nacional. Para Canzani, ello fue posible porque el FA se ha

⁷ En este trabajo se usará la palabra “kirchnerismo” para referir al proyecto político que gobernó Argentina entre 2003 y 2015. El armado político del mismo se erigió a partir del Frente para la Victoria.

concebido siempre como una alianza programática y no como un acuerdo ideológico, por lo que las partes han podido mantener su identidad, acordando bajo una dimensión macro (grandes principios o valores) y una dimensión meso (la orientación y los grandes contenidos de las principales políticas públicas en un período de gobierno).

Desde fuera de Latinoamérica, el académico ruso Andreev agrega: “Podemos decir que Frente Amplio es una coalición de centro-izquierda que usa prácticas políticas modernas” (Andreev, 2016: p.2).

Se debe tener en cuenta que el FA, a pesar haber seguido los mismos lineamientos en las administraciones Mujica-Vázquez, estuvo permeado por las características personales de sus líderes, como así también, según Lanzaro, por la existencia de una coalición reformista más ambiciosa y una más conservadora dentro del propio Frente.

Como ya se mencionó, el 5 de febrero de 1971 la izquierda uruguaya unida formó el Frente, que aún contiene la inmensa mayoría de los sectores progresistas del país. El FA se basó en el ideario de Artigas y puso al protagonismo popular como seña de identidad. Entre las bases programáticas, mencionó una sociedad justa, aunque también invocó otros ideales artiguistas como la liberación americana y nacional, la democracia institucional, la independencia política y la autonomía económica.

En concordancia con lo anterior, Canzani manifiesta que el bloque ha atribuido a los sectores populares un rol relevante en el proceso político, y ha otorgado al movimiento sindical un rol determinante en ese espacio.

Según Wilson Fernández Luzuriaga (2010), para comprender la política uruguaya desde 2010, debe partirse del hecho de que Mujica asumió a la presidencia por un margen mucho más acotado de votos que el que había obtenido su predecesor, Vázquez, en 2004. Por ende, necesitó de una segunda vuelta para ganar las elecciones y el FA obtuvo menos bancas en el parlamento. También influyó la creación del nuevo Consejo de Ministros, en el cual estaban representados todos los sectores de la coalición gobernante (Fernández Luzuriaga, 2010: p. 12). El acotado margen por el que logró el triunfo electoral y que obtuvo en el parlamento obligó a Mujica a negociar. En esa línea, el papel de la derecha uruguaya no debe menospreciarse, ya que ejerció control y por ende presión sobre el gobierno.

En palabras de López Burian⁸ (2019) se debe pensar la política interna uruguaya como un sistema en el cual no gobernaron ni gobiernan personas o líderes políticos, sino partidos. Por ende, los mecanismos políticos partidarios tienen allí un rol fundamental, y el hecho de que gobiernen partidos programáticos e institucionalizados ha generado que sus políticas tengan como características principales la estabilidad y la previsibilidad.

Según Canzani, para el tercer mandato del FA se dieron grandes cambios, pues se redujo el crecimiento económico en la región y se incrementó el déficit fiscal en el país, por ende se han coartado las políticas públicas redistributivas, ante la necesidad de disminuir el gasto público. El modelo de inserción externa se ve desafiado por las mutaciones en los procesos de integración regional y por el “neo proteccionismo” imperante. Ese contexto se da en paralelo al hecho de que parece haberse reducido la eficacia de la articulación política del frente, embestida, entre otras cuestiones por el aumento y diversificación de demandas y presiones desde el bloque social. Han sido más frecuentes las desavenencias entre el gobierno, la bancada parlamentaria y los organismos de la fuerza política, y a su vez entre estos y grupos y movimientos sociales.

En relación al futuro del Frente en Uruguay, hay posturas contrapuestas. De una parte las que ven al progresismo agotado y piden más políticas de izquierda. De otra quienes consideran que en el actual contexto regional y mundial, el gobierno debe llevar a cabo un manejo macroeconómico prudente sin modificar la frontera tributaria. Adicionalmente, el movimiento sindical se muestra crecientemente crítico. Lo cierto es

⁸ Entrevista estructurada realizada a Camilo López Burian el día 22/10/2019 vía web.

que existen relativamente bajos niveles de aprobación del presidente, un acentuado pesimismo económico y un descenso de apoyo electoral al FA, que, en su interior, enfrenta cada vez mayores dificultades para lograr consensos.

b) Principales lineamientos en política exterior

Más allá de los ideales partidarios, el periodista Leonardo Pereyra (2015) evalúa el accionar del FA como un partido que supo aggiornarse a los distintos contextos internacionales, en pos de un objetivo claro: el éxito de su comercio. Demostró que al cabo de diez años de gobierno y tras el fracaso de la “Patria Grande Latinoamericana”⁹, el partido artiguista optó por mirar hacia el resto del mundo para colocar sus exportaciones. Así, países que habían sido “mal vistos” por las izquierdas como Estados Unidos y los de la Unión Europea, pasaron a ser buscados como socios principales por Uruguay.

En su escrito, la política exterior frenteamplista es caracterizada como dual, ya que, más allá de sus lineamientos ideológicos, se han dado intentos por concretar acuerdos con Estados Unidos. De hecho, el presidente Vázquez, su Ministro de Economía Danilo Astori y el Canciller Rodolfo Nin Novoa valoraron como positivo el ingreso al Tratado Transpacífico (TPP), en tanto que los sectores más cercanos a Mujica, a los que se suma el Partido Comunista y un sector del Partido Socialista mostraron oposición tajante. En medio Oriente, el Frente ha apoyado a la causa Palestina, pero cuando asumió Nin Novoa, dio un guiño a Israel, condenando –mediante comunicados de Cancillería- los ataques cometidos en su contra el 8 de octubre de 2015, y silenciando los que el estado judío propició contra Palestina. Con Cuba el Frente tuvo buenas relaciones, y gozó de los beneficios de la cooperación Sur-Sur con la isla, por ejemplo a través de la Operación Milagro¹⁰ que benefició a miles de uruguayos. Al igual que otros países latinoamericanos, Montevideo le condonó la deuda a La Habana. Todo lo anterior sucedía mientras se buscaba apoyo y amistad de Estados Unidos.

Los resultados de las elecciones uruguayas en 2014 demostraron el crecimiento de la derecha en la sociedad, debido al gran apoyo suscitado por el partido "Partido Nacional" (en adelante PN) de Luis Lacalle Pou, cuyos lineamientos son de centro-derecha. Tras ello, el PN ha incrementado su presión y su control sobre la política exterior del gobierno de Mujica, realizando, por ejemplo, distintos llamados a Almagro al congreso para que dé explicaciones, y acusando a Mujica de dejarse ganar por las posturas argentinas en las negociaciones con el vecino país. Más allá de que Lacalle Pou se asoció con una postura pro-estadounidense, ni en el programa del PN ni el desarrollo de las relaciones con Estados Unidos, ni el trabajo de la OEA eran tareas diplomáticas importantes, pues al igual que el FA insistió en la solución de los problemas regionales, como eliminar las barreras comerciales y la ineficacia de los mecanismos existentes de integración.

Almagro, a quien Mujica designó como su canciller, era un hombre de su entorno político cercano, y no constituyó una designación previsible, como había sido la de Gargano, miembro del frente Amplio e histórico integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, en 2005 (Fernández Luzuriaga, 2010: p. 15). Las acciones de Mujica en política interna marcaron un perfil mucho más negociador que el del primer gobierno de Tabaré (Fernández Luzuriaga, 2010: p. 16), ya que brindó una mayor apertura y participación tanto a su partido como a la oposición y al parlamento en el proceso de toma de decisiones, entre ellas las de política exterior. Quizás allí residió parte de la respuesta a la conducta moderada y poco heterodoxa que no se

⁹ Se denomina así a la apuesta por una integración regional profunda por los gobiernos del giro a la izquierda.

¹⁰ Fue un proyecto humanitario que comenzó en 2004 y fue liderado por los gobiernos de Cuba y Venezuela, con el objeto de quienes no pudieran costear el tratamiento de problemas oculares puedan ser operados.

esperaba de un ex líder revolucionario, así como también la búsqueda de un entendimiento con Estados Unidos.

Nada desdeñable resulta el rol, figura y el bagaje ideológico de quien se ubica al frente de las relaciones exteriores de un Estado. En relación a ello, aquí se retoma la segunda hipótesis alternativa de Caetano, López Burian y Luján (2016):

“los posicionamientos que en materia de política exterior tuvo Uruguay fueron el resultado de la gestión llevada adelante por el canciller Luis Almagro, diplomático de carrera que se apoyó en la alta burocracia del Servicio Exterior con la que compartía afinidades profesionales y tenía lazos de lealtad más allá de las definiciones político-partidarias. Dicha gestión estuvo influida por la matriz ideológica liberal predominante en el cuerpo diplomático, así como por una mezcla de pragmatismo económico y apego a los principios del derecho internacional” (Caetano et Al., 2016, p. 285).

En consecuencia, la política exterior de Mujica, debe verse matizada, entre otras cuestiones que se irán mencionando, por el tedioso proceso de toma de decisiones en política exterior. La jerarquización del Instituto Artigas del Servicio Exterior, a través de la interacción con la Universidad de la República, fue otro punto importante que influyó en el mismo, al igual que la predominancia de un modelo agroexportador, que, aunque alentaba a la búsqueda de valor agregado en su producción, se complementaba con una economía uruguaya que seguía siendo ortodoxa y aperturista¹¹. Aunque admirador de Lula da Silva, Mujica siguió el camino capitalista de otros países pequeños como Noruega y Dinamarca (Fernández Luzuriaga, 2010: p. 20-23). En concordancia con ese modelo, gran parte de la política exterior de las acciones externas del FA tendieron a la búsqueda de desarrollo en infraestructura. Los objetivos predominantes eran: la remodelación de los puertos; el dragado del Río Uruguay; la construcción ferroviaria y vial, la construcción de represas para mejorar temas de inundaciones y riego y la recuperación del ferrocarril. Uruguay necesitaba ganar competitividad, y para ello la reducción del precio transporte en el llamado costo país era fundamental. Ilustrativo de ello, fue la preocupación constante de Mujica por mantener estrechas relaciones con los organismos financieros internacionales. Muchos han cuestionado la neutralidad del Fallo de La Haya dados los intereses del Banco Mundial (BM) que financiaba la pastera. Lo cierto es que las exportaciones de materia prima requerían infraestructura, la cual a su vez necesitaba créditos. Y al igual que su antecesor, Mujica los obtuvo del BM y BID. No es desdeñable el hecho de que buena parte de esos fondos se destinasen a la integración física con Argentina, así como al dragado de los ríos compartidos.

En lo concerniente a los posicionamientos que en materia de política exterior tuvo Uruguay en el período 2010-2014, vale reiterar que fueron el resultado de la conducción política llevada adelante por Mujica y su canciller Almagro, que había estado influida por una matriz ideológica fuertemente latinoamericanista y por una mezcla de pragmatismo económico e idealismo en materia de política internacional (Caetano et. Al., 2016 p: 284). Prueba de ello han sido las buenas relaciones mantenidas con Estados Unidos, con quien se exploró la posibilidad de un tratado de libre comercio (TLC), el cual forjó resistencias dentro del Frente Amplio, hasta que se llegó a un Acuerdo Marco para Comercio e Inversiones (TIFA, por sus siglas en inglés). Se debe recordar que Obama en reiteradas ocasiones había elogiado a Mujica, e incluso envió a su Secretaria de Estado, Hilary Clinton a su ceremonia de asunción, lo cual fue muy ponderado por el presidente uruguayo. Era recurrente también encontrar noticias que hacían mención a la amistad entre la embajadora estadounidense enviada por Hilary Clinton a Uruguay y el primer mandatario.

¹¹ La economía uruguaya mantuvo las formas de los años noventa, lo cual se reflejó en el hecho de que el marco jurídico regulador se mantuvo casi inmutable. El FA siguió siendo crítico del modelo de Industrialización por sustitución de importaciones, como así también del proteccionismo.

Para López Burian, el segundo gobierno del Frente Amplio mostró una mayor profundización en lo regional, por lo que, en su primer año de gobierno, Mujica recorrió Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela (López Burian, 2013: p. 75), dando espacio privilegiado al ámbito sudamericano, aunque sin abandonar la búsqueda de mercados a nivel global.

Un punto clave en la política exterior uruguaya, es su primer círculo de relacionamiento externo, el cual se caracteriza por su tradicional política pendular, cuyos polos son Brasil y Argentina (López Burian, 2019¹²). El FA no fue ajeno a ello y, tras la persistencia de rispideces con Buenos Aires, Mujica buscó un acercamiento con Brasilia, el cual constituyó un intento por mitigar la dependencia con su vecina, que durante el conflicto por las pasteras había tenido consecuencias poco felices. Uruguay entabló una alianza estratégica con Brasil, llevando la clásica diplomacia uruguaya - que se movía entre sus dos vecinos- a inclinarse por Brasilia (Caetano et al., 2016: p. 298). Montevideo puso énfasis en su complementación productiva buscando tener el tratamiento de un estado brasileño más (fiel a su pragmatismo en materia económica), mientras que Brasil enfatizó en la libre circulación de personas. Además, como se verá en el capítulo III atribuyó gran importancia a la diversificación de su conectividad energética¹³ mediante la utilización del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (en adelante FOCEM).

La política pendular puede demostrarse en el hecho de que en varios comunicados de cancillería se han anunciado reuniones y se han tratado temas con uno y otro país casi en simultáneo. Ejemplo de ello fue cuando, hacia mediados de mayo de 2011 se reunieron en Buenos Aires Almagro y el canciller argentino Héctor Timerman¹⁴, junto con las Comisiones Binacionales de la CARU y la Comisión Administradora del Río de La Plata (en adelante CARP), a fin de evaluar, entre otras cuestiones, los acuerdos establecidos en materia de dragado del Río Uruguay y del Río de La Plata. Paralelamente, Almagro informó sobre la agenda de negociaciones con Brasil durante la visita oficial que llevaría a cabo los días próximos. Los temas coincidían con ítems neurálgicos de la agenda con Argentina: interconexión eléctrica, cooperación, logística, aspectos de fronteras y migratorios, ya fijados desde fines del mandato de Lula.

Más allá de que la apuesta del gobierno de Mujica fue la promoción de la integración regional con Brasil como socio principal, jamás dejó de impulsar el multilateralismo, intentando un equilibrio entre la región y el mundo (Caetano et al., 2016: p. 296). Según López Burian, las relaciones bilaterales con Argentina y con Brasil eran objeto de un gran debate interpartidario, y, superados algunos inconvenientes comerciales en la frontera, se inició el proceso de acercamiento con Brasil (López Burian, 2013: p. 82). Por contraposición a lo que ocurría con Argentina, los partidos políticos opositores tenían una mejor visión sobre Brasil, aunque desde la derecha alertaban sobre presuntos “impulsos imperialistas” brasileños y desde la izquierda las dudas sobre las orientaciones de un Brasil en situación de alternancia política (López Burian, 2013: p. 77). No debe obviarse que el FA y el Partido de los Trabajadores Brasileños pudieron llegar a consensos debido a la sintonía ideológica existente entre ellos. Pero tampoco debe dejar de subrayarse que la oposición al FA se mantuvo aún más proclive al aperturismo que el mismo Frente, restando importancia a los espacios de integración regional, cuyo líder indiscutible y principal interesado era Brasil. De hecho, para 2013 Uruguay estaba finalizando con su agenda de desgravación arancelaria hacia la Alianza del Pacífico, que tenía como precedente el TLC con México en 2003. La falta

¹² Op. Cit.

¹³ Uruguay guardaba gran dependencia energética para con Argentina, lo cual el FA intentó atenuar.

¹⁴ El 18/06/2010 Taiana presentó su renuncia “por razones personales” (Página 12, 18/06/2010), aunque según diversos medios de comunicación, fue por “razones políticas”, por desacuerdos con la presidenta Fernández (La Política Online, 18/06/2010). Estas últimas fuentes aluden que las desavenencias se generaron cuando la mandataria acusó a Taiana de haber sido quien filtró al diario Clarín la información acerca de la presunta decisión de incluir a Brasil en el monitoreo argentino-uruguayo del Río Uruguay. Quien reemplazó a Taiana fue Timerman, ex embajador de Argentina en Estados Unidos.

de aprobación en el senado de proyectos que abordan aspectos referidos al Mercosur, fue otra señal que dio la oposición acerca de su orientación preferencial, marcando, a su vez distancia de Brasil, y coartando sus aspiraciones en los espacios de gobernanza regional.

Para lograr articular una visión general del partido gobernante en Uruguay desde 2004, tiene gran utilidad lo expuesto por Fernández Luzuriaga (2018) en torno a las distintas corrientes que integraron el partido y fueron matizando su política exterior. Fernández Luzuriaga estima que en los primeros tres años del gobierno inaugural del FA liderado por Vázquez (2005-2007), pujaron dos corrientes sobre la inserción internacional del país: una liderada por el Ministro de Relaciones Exteriores Gargano, que priorizaba al Mercosur –ampliado- como plataforma primaria, estimando al espacio latinoamericano y valorando como única la oportunidad histórica de coexistencia de gobiernos afines ideológicamente. La segunda, encabezada por el Ministro de Economía y Finanzas Astori, era más aperturista y crítica del Mercosur. Esta última corriente fue la que buscó negociar con otros países, como un TLC con Estados Unidos.

Mujica (2010-2015) priorizó al Mercosur en la estrategia de inserción, inclusive estuvo de acuerdo con una integración que trascendiera lo económico-comercial, por contraposición a su vicepresidente Astori, quien criticó duramente la lenta liberalización del comercio intrazona y su capacidad para celebrar acuerdos con terceros países o bloques. Para Astori y sus seguidores, el Mercosur era una plataforma de lanzamiento para apuntalar un modelo productivo.

El segundo gobierno de Vázquez (2015-2019) mostró un eje formado por el mismo presidente, su canciller Nin Novoa y su Ministro de Economía Astori, los cuales reivindicaron las ideas de este último durante el primer gobierno del Frente. Un dato importante a agregar es el hecho que, desde 2010, Vázquez, se ha desempeñado como asesor regional del Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI), lo cual puso en duda las ideas de izquierda y la ideología socialista del actual presidente, ya que las mismas son contrarias a los postulados del FMI¹⁵.

Ahora bien, según Fernández Luzuriaga se dio una paradoja: las apuestas y estrategias del partido gobernante, se hallan muy próximas a las de los partidos “opositores”: el Partido Nacional, el Colorado y el Independiente, así como también a las del nuevo Partido de la Gente. Sin embargo, en lugar de una suerte de alianza con la oposición ante conflictos en el seno de su propio partido, Vázquez optó por ponderar los mecanismos político-partidarios, muestra de lo cual fue el retiro de las negociaciones del TISA, en 2015, tras una resolución del Plenario Nacional del Frente. Otras muestras han sido en 2017, cuando el oficialismo realizó – a posteriori de lo resuelto en el VI Congreso del Frente Amplio- el llamado a Sala al canciller, imputando la responsabilidad de la crisis en Venezuela indirectamente a la diplomacia multilateral y directamente a la figura de Almagro y en 2018, momento en el que el FA anunció que su bancada aprobaba la ratificación el TLC con Chile, antes habiéndose dado una serie de debates en el pasado Plenario.

Por ende, Fernández Luzuriaga concluye que desde la asunción del FA a la presidencia en 2005, la política exterior fue un escenario de negociaciones internas dentro del partido en los tres períodos de gobierno consecutivos que han transcurrido, siempre al amparo de una mayoría parlamentaria propia. Las cuestiones que han engendrado mayores discusiones fueron: la firma de TLCs bilaterales con Estados Unidos, China y Chile, el rol del Mercosur en la inserción internacional del Uruguay y el relacionamiento con el eje bolivariano, y por ende con Venezuela. Resultaría suponer que se estuvo ante un acuerdo entre el partido de gobierno y el gobierno nacional.

¹⁵ El 1 y 2 de julio de 2010 en San José, Costa Rica fue la primera reunión del Grupo Asesor para el Hemisferio Occidental, un panel independiente de expertos de alto nivel constituido en ese año, cuyo rol era asesorar al FMI sobre su labor en la región. El Grupo estuvo integrado por los ex presidentes Oscar Arias, de Costa Rica, Ricardo Lagos, de Chile, y Tabaré Vázquez, de Uruguay; Paul Martin, ex Primer Ministro de Canadá; Enrique Iglesias, Secretario General Iberoamericano y ex Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros expertos destacados de los sectores público y privado, así como de la esfera académica y de la sociedad civil.

El Kirchnerismo en Argentina (2003-2015)

a) Dimensión político-partidaria

En lo concerniente a Argentina, en 2003 nació el Frente Para La Victoria (en adelante FPV), cuyo proyecto político se denominó "kirchnerismo" (2003-2015). El FPV inició sus mandatos con la victoria de Néstor Kirchner en el año de su creación. En 2007, su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, fue elegida como sucesora de la banda presidencial y reelegida en 2015. El FPV estuvo compuesto mayoritariamente por el Partido Justicialista (peronista), pero también por el Partido Intransigente, el Frente Grande y el Partido Comunista, fuerzas políticas pertenecientes al radicalismo y el socialismo, entre otras (Lafuente et. Al, 2015: p.10).

Según Busso, Actis y Novello (2017) los gobiernos de Kirchner y Fernández buscaron consolidar un proyecto económico otorgándole a la intervención del Estado un rol primordial en la creación de ventajas competitivas para lograr el desarrollo productivo e industrial, para el cual Brasil cumplía un rol primordial¹⁶. Los autores citados marcan un punto de quiebre en 2007, ante los ajustes experimentados en el modelo de desarrollo, cuando se implementaron medidas que fueron haciendo virar el modelo desde el neodesarrollismo (apertura gradual, énfasis en las exportaciones, cadenas globales de valor), hacia un esquema más bien proteccionista y cercano al modelo de sustitución de importaciones (desajustes macroeconómicos: déficit fiscal, inflación y restricción externa y una política comercial defensiva).

Paredes (2017) describió al modelo de desarrollo kirchnerista como un esquema de matriz diversificada con inclusión social, basada en la articulación Estado-Mercado, donde el primero recobraba un rol activo sobre la economía. Para ello, se buscó mantener un tipo de cambio competitivo con el fin de estimular las exportaciones de los sectores productivo tradicionales -cobrando retenciones- y favoreciendo a aquellas en las que existía valor agregado. Este nuevo modelo retomaba en parte el Modelo de Industrialización por sustitución de importaciones (en adelante ISI), "con la protección del Estado sobre la economía al generar las condiciones endógenas para la industrialización, pero imprimiéndole un cariz importante al sumarle el comercio internacional" (Paredes, 2017: p.110).

En un primer momento, Kirchner, consciente de la necesidad de obtener divisas para cancelar las deudas con los organismos multilaterales de crédito, optó por una inserción comercial basada en la integración productiva y la complementariedad económica, especialmente con quienes fueran importadores de bienes argentinos. Además de aumentar las exportaciones el plan incluía la diversificación de la oferta exportadora, un mayor valor agregado, y la desconcentración de los destinos de exportación. La estrategia fue exitosa, pues se logró superávit y se reactivó el consumo interno, ayudado por las restricciones impuestas a las importaciones.

Pero cuando asumió Fernández, la situación empeoraba progresivamente y una de las medidas para paliarla fue la resolución 125¹⁷, que condujo a una honda crisis política, poniendo al lobby agroexportador en contra del gobierno del FPV, lo cual paralizó la política exterior y condicionó al gobierno kirchnerista, al entender de este trabajo, hasta el fin de su mandato. Si a ello se le suma la crisis de competitividad de la economía, la inflación –y por ende la quita de apoyo de los sindicatos al gobierno-

¹⁶ Tal importancia revestía Brasilia para el proyecto de la primera administración de los Kirchner que, en 2005 el ministro de Economía Lavagna, elevó al gobierno brasileño una propuesta para lograr una coordinación estratégica de los entramados industriales de ambos países, acentando así la complementariedad intra-industrial. Cabe mencionar que en este período Brasil se destacó como inversor y proveedor de financiamiento.

¹⁷ La resolución 125 o Proyecto de Ley de Retenciones y Creación del Fondo de Redistribución Social fue enviado por la presidenta Fernández al Congreso en junio de 2008 y proponía la creación un Fondo de Redistribución Social, formado con la recaudación impositiva que excediera el 35 % de las retenciones a la soja y sus derivados. Dicho proyecto generó un enérgico repudio de los sectores agroexportadores que paralizaron la actividad del país cortando rutas.

las campañas mediáticas de desprestigio y acusaciones de corrupción, se vislumbraba el fin del FPV la en el gobierno.

Zelicovich caracterizó al modelo de desarrollo y de inserción internacional del FPV como “neodesarrollismo de base industrial”, que supuso, en lo económico, una reestructuración de la política pública, “una nueva definición en la relación Estado-Mercado y una “la reconstrucción del capitalismo nacional”. La política exterior fue definida en los propios marcos del modelo de desarrollo, adquiriendo una impronta fuertemente economicista (Zelicovich, 2017: p. 154).

En cuanto al debate en torno a si el kirchnerismo fue populismo o izquierda moderada, en este trabajo se coincide con la perspectiva de Boron, quien considera que:

“una izquierda digna de ese nombre sólo lo es en la medida de su radical anticapitalismo. Por eso solamente gobiernos como los de Cuba y [...] Venezuela, Bolivia y Ecuador califican como gobiernos de izquierda. Del resto mejor ni hablar. Pueden hacer gala de una retórica de izquierda, encendida y pródiga en gestos radicales, como en el caso de los Kirchner; o una difusa identidad izquierdista, como Lula o el socialismo chileno, más referida a su pasado que a su presente; pero una política de izquierda se mide por lo que un gobierno hace y no por sus gestos y sus discursos” (Boron, 2011: 4).

A esa visión, puede agregarse la de Biglieri y Perelló (2007) quienes consideran que el kirchnerismo es un proceso de carácter populista, pero no de manera peyorativa, sino en el sentido de que desde la asunción de Kirchner se ha dado un proceso de dicotomización del espacio social, en términos de un nosotros (el pueblo argentino identificado con el kirchnerismo) y un ellos, lo cual se acentuó con el gobierno de Fernández. Otra perspectiva es la de Laclau, que (2014) observa al kirchnerismo como la verdadera izquierda en la Argentina, la izquierda real y posible.

b) Principales lineamientos en política exterior

Tras los ajustes en el modelo de desarrollo –hacia 2007-, a los cuales se hizo referencia en el apartado anterior, la relación con Brasil fue la más perjudicada, aunque también se acentuaron las rispideces comerciales con Uruguay. La intensificación de las medidas de administración del comercio era contraria a la integración productiva que, al menos en los discursos, los Kirchner buscaban en la región. En detrimento de la integración productiva del Mercosur, se sumó, en la segunda presidencia de Fernández, una creciente vinculación político-económica con China, que acentuó la reprimarización de las economías en la región y el viraje hacia un modelo de corte neoextractivista, transformando paulatinamente los ambiciosos proyectos industrialistas en quimera.

Hacia 2008, la situación económica y política en Argentina se iba deteriorando, ante lo cual Fernández optó por ajustar su política exterior, recomponiendo vínculos con los acreedores internacionales, buscando nuevas alianzas estratégicas y diversificando mercados de exportación. El objetivo era dar una imagen renovada, la de un “país normal” y serio para la comunidad internacional (Paredes, 2017).

Si se buscara hacer una suerte de periodización de los gobiernos del FPV a grandes rasgos, podría decirse que:

“en la primera década del siglo XXI, los dos primeros gobiernos kirchneristas (2003-2011) priorizaron el eje Buenos Aires-Brasilia constituyéndose el punto más importante del nuevo triángulo, en el cual, Estados Unidos quedó relegado a un segundo plano, alternando momentos de acercamiento, crisis y recomposición. El escenario descrito comenzó a mutar una vez iniciada la segunda década del nuevo siglo. Durante el último mandato de Fernández

(2011-2015) la estrategia de inserción internacional se complejizó en clave geométrica debido a la emergencia de un nuevo vértice: la República Popular China. El eje Buenos Aires-Pekín que estaba casi exclusivamente asentado sobre la complementariedad comercial se intensificó por la vía económica (inversiones y financiamiento) y política producto de un mayor acercamiento entre los gobiernos” (Busso et. Al., 2017: p. 12).

Al tiempo que China incrementaba su influencia en Argentina, el gobierno de Fernández seguía sufriendo el deterioro en su imagen pública, y por ende en su gobernabilidad que se había inaugurado en 2008. Desde ese momento, los vínculos entre el gobierno y la sociedad fueron inestables y pendulares desde el rechazo al apoyo, lo que llevó al gobierno a centrarse en el escenario doméstico en detrimento de la PE.

Varias cuestiones han sido más dificultosas para Fernández que para su marido: la crisis del 2008 golpeó las exportaciones argentinas, a lo que se sumó en 2011 la crisis energética y la necesidad de incrementar las importaciones. En lo político, el “giro a la izquierda” se iba debilitando, y la concertación perdía fuerza en pos de estrategias individualistas de los países de la región, que, además iban abandonando las estrategias neodesarrollistas y privilegiando acuerdos bilaterales de libre comercio. La desaparición física de Chávez y Kirchner y fin del mandato de Lula terminaron por minar a la administración de Fernández de importantes apoyos.

Más allá de los cambios experimentados, Busso, Actis y Novello han concluido que la continuidad ha sido a marca de la acción externa Argentina durante los tres períodos kirchneristas, en especial, en la manera de entender la inserción internacional. Lo que mayormente ha variado han sido los actores que se privilegiaron, aunque se mantuvo en pie la convicción de la necesidad de consolidar un modelo de desarrollo con perfil industrialista y una PE autónoma y pro-latinoamericana.

Resta sintetizar la relación con Estados Unidos a lo largo de los gobiernos del FPV. El vínculo no fue estable, pues se intercalaron situaciones de tensión, seguidas por contactos y negociaciones e intentos de recomposición. Las partes mantuvieron un nivel de cordialidad mínima y, en el ámbito multilateral Buenos Aires no adquirió un perfil de voto anti-estadounidense. En los primeros años de Kirchner, Washington ocupó un lugar relevante, ya que era central en la negociación de la deuda soberana, aunque en el marco de una visión autónoma y no de acoplamiento como Menem. Para 2005, cuando Argentina se encontraba en un escenario post-default se produjo un enfriamiento de los vínculos, en paralelo con las apuestas a la integración regional y la búsqueda de una diversificación en las relaciones.

Sin embargo, Argentina mantuvo algunos reparos: mantuvo la dimensión estratégico-militar dentro de los parámetros exigidos por EEUU, continuó luchando contra el terrorismo internacional, el narcotráfico y el lavado de dinero y mantuvo un voto moderado en la ONU.

Durante el segundo gobierno de Fernández, la oposición lanzó una fuerte campaña acusándola de conducir al país a un creciente aislamiento internacional, debido, en gran parte, a la desjerarquización de los vínculos con los Estados Unidos, y la irrelevancia que para el hegemon iba cobrando Argentina, motivo por el cual Obama se había reunido con Lula y Bachelet, pero no con Fernández. A lo anterior se suma el hecho de que “el entonces Secretario Adjunto para el Hemisferio Occidental, Arturo Valenzuela, declaró, en 2009, que empresarios estadounidenses le habían manifestado falta de “seguridad jurídica” en Argentina y, además, apuntó que había notado un “cambio” en el entusiasmo respecto al clima de inversión entre las firmas de su país en comparación con 1996” (Busso et. Al, 2017: p.32 y 33). A todo ello se agregó el rol tendencioso de los medios masivos de comunicación, nacionales e internacionales que replicaban y tergiversaban las declaraciones de los funcionarios argentinos, en relación a sus pares estadounidenses. El fallo adverso de la Corte

Suprema de Justicia de Estados Unidos en favor de los *holdouts*¹⁸ conllevó un nuevo distanciamiento con Washington.

La Alianza Cambiemos en Argentina (2015-2019)

a) Dimensión político-partidaria

Es en el contexto mencionado en últimos los párrafos del apartado anterior que surgió con ímpetu la figura de Mauricio Macri como principal opositor, que, en 2005 fundó el partido Propuesta Republicana, más conocido como PRO.

Según Vommaro (2014), la génesis del PRO se halla en la crisis de 2001-2002, y una de sus grandes peculiaridades es que se resistió a diluirse en los partidos tradicionales, tornándose el espacio de renovación de la centroderecha argentina. El partido estuvo compuesto por algunos “viejos” políticos y otros “nuevos”, provenientes del mundo empresario, de diversas ONGs y de los círculos *think tanks* liberales. Existe una brecha enorme entre los valores, ideales y postulados del PRO en comparación con el FA uruguayo y el FPV argentino. La militancia, la justicia social, la autonomía que postulaban los segundos fueron reemplazados por el emprendedorismo y el voluntariado, como valores partidarios dominantes. En el PRO la ideología fue suprimida, mal vista e incluso reemplazada por un “discurso «postideológico», una estética festiva y un liderazgo propio de un *team leader* empresarial” (Vommaro, 2014). Tajantemente distinto al FA y al FPV, partidos de centro-izquierda, el PRO fue caracterizado desde su inicio como un partido de centro-derecha.

Su éxito inicial se dio en la ciudad de Buenos Aires, donde gobierna desde 2007. Vommaro hace énfasis en lo heterogéneo de su composición, ya que reunió figuras políticas provenientes de la derecha tradicional, del peronismo y del radicalismo, entre otros. Su antecedente inmediato fue la Fundación Creer y Crecer, creada por Francisco de Narváez, un empresario que a través de la misma buscaba construir equipos técnicos y políticas públicas para influir en los programas de gobierno que presentarían los principales candidatos en las elecciones presidenciales de 2003. Su primer socio fue Macri, heredero del grupo Sociedad Macri (SOCMA), y entonces presidente del Club Atlético Boca Juniors, lo que le permitió gozar de gran popularidad y darse a conocer por amplios sectores sociales.

Para ese momento (fines de los 90), la situación del país se iba deteriorando vertiginosamente, y los *think tanks*, como los empresarios mencionados, militaban a favor del mantenimiento de ciertos “logros” neoliberales. Esos grupos, en un principio reacios a integrar partidos políticos, se encolumnaron tras la bandera del PRO y se pronunciaron como la renovación de la política. Macri logró hacerse con el liderazgo de la fuerza política naciente, desplazando a De Narváez, quien era favorable a mantener la cercanía con el peronismo. El perfil del seguidor del PRO, era totalmente diferente al del FA y FPV. Sus líderes no eran militantes de larga data, sino outsiders que bregaban por una moralización política y se alejaban de los valores de la militancia, optando por el lenguaje de positividad, de gestión y de éxito, de entrega de sí y desinterés del voluntariado. “De ese modo, PRO sorteó, desde hace tiempo, definiciones ideológicas tajantes como las que tenían los partidos de derecha tradicionales. Más allá de la izquierda y la derecha, busca posicionarse como un partido que mira hacia adelante” (Vommaro, 2014). Tan exitoso fue el marketing político que utilizó el PRO, que logró penetrar en barrios populares, asentamientos y

¹⁸ Popularmente conocidos como “fondos buitres”, los holdouts eran compradores de títulos de deuda a precio muy bajo de los países ceranos a la quiebra, que litigaban en los foros internacionales para intentar cobrar la totalidad del valor de esos bonos. En el caso de Argentina, arrastraba un pequeño porcentaje desde la crisis de 2001-2002 que no habían aceptado los canjes de deuda y fueron presionando recientemente a los distintos gobiernos hasta lograr un fallo clave favorable de la justicia estadounidense en febrero de 2012, cuando Thomas Griesa determinó que Argentina no podría seguir pagando la deuda reestructurada mientras siguiera sin abonar al 7,6% que mantenía en sus manos el pasivo impago.

villas de emergencia, llegando a superar a los gobiernos peronistas en caudal de votos.

Sin perjuicio de todo lo anterior, debe destacarse que la relación de Macri con el peronismo menemista había sido desde siempre muy cercana. Además de la derecha neoliberal del peronismo, el PRO atrajo a la derecha tradicional, formada por la Unión del Centro Democrático (UCeDé), partidos conservadores como el Federal y el Demócrata y a cuadros importantes del liberalismo porteño que se habían desempeñado en la última dictadura militar. Tampoco es menor el dato que los dirigentes más importantes del nuevo espacio habían estudiado en universidades privadas católicas.

En 2015 quedó conformada la Alianza Cambiemos, la cual integró al PRO, la Coalición Cívica y el Partido Radical¹⁹ (Diario El Día, 10/06/2015). A juicio de Bohoslavsky y Morresi (2016), para consolidarse en 2015, el PRO buscó alejarse del perfil cercano a la derecha tradicional, afirmando, por ejemplo que su principal objetivo era reducir la pobreza y que mantendría las políticas públicas redistributivas implementadas por el gobierno de Fernández. Así, se presentó como la contracara de “lo viejo”, por ello el nombre “Cambiemos”. El alejarse de las clásicas dicotomías izquierda/derecha o peronismo/antiperonismo le permitió reunir una amplia base de electores, incluso entre votantes tradicionalmente peronistas, triunfando en una elección nacional sin ser aún un partido con cobertura en todo el país.

Cambiemos supo utilizar hábilmente el marketing político ligado al logro de una gestión seria, honesta y eficaz, basada en instituciones republicanas, que daría vía libre a la meritocracia a través de la convergencia de los intereses públicos y privados trabajando al unísono, otorgándole al Mercado el rol de “ordenador” dinámico y eficiente, aunque sin descartar la acción del Estado en determinados espacios.

b) Principales lineamientos en política exterior

Para comprender la política exterior de Cambiemos, se remarcan algunos puntos basales:

“a pesar de su heterogeneidad y su perfil pos-ideológico, el PRO puede ser catalogado como un partido de centro-derecha cercano a la tradición liberal-conservadora y al paradigma neoliberal [...] el PRO está afiliado a la Unión Internacional Demócrata que agrupa a partidos conservadores de distintos países y tiene vínculos con las redes internacionales de think tanks de derecha como la Fundación Atlas. [...] Macri definió a su propia fuerza como “pro-mercado”, lo que lo hace convergente con las ideas de derecha y centro-derecha tal como habitualmente son definidas en América Latina. Pese a la presencia de estos elementos, la mayoría de los miembros de PRO se rehúsa a aceptar que su partido sea catalogado como de derecha por [...] la motivación pragmática: en Argentina, sólo el 20% de los ciudadanos se reconoce de derecha [...] y motivos ideológicos: entre los cuadros de PRO prima un rechazo a colocarse en el campo de la derecha que en Argentina está fuertemente asociado a autoritarismo” (Bohoslavsky y Morresi, 2019).

En relación a la política exterior de Macri (2015-2019), Natanson (2016) afirmó que el gobierno de Macri es parte de un giro a la derecha regional, y aspiró, desde un primer momento a reinsertarse en los mercados de crédito. Natanson ubicó al gobierno de Macri dentro de una tendencia general en la región, el giro a la derecha.

El primer boletín de la administración Macri en Cancillería confirmó esa tendencia. El mismo remarcó que al asumir, el nuevo presidente había otorgado a Cancillería el rol de “impulsar una política exterior de apertura al mundo, con visión integradora, que

¹⁹ También nucleó al partido Fe del sindicalista “Momo” Vanegas, al Partido Demócrata Progresista, al Partido Conservador Popular y al Partido del Diálogo.

amente el protagonismo del país a nivel regional y global, y que dé testimonio de la función principal del Ministerio: promover y proteger los intereses nacionales sobre la base del respeto mutuo” (Cancillería Argentina, 2016). Añadía que desde el Palacio San Martín se trabajaba para que la comunidad internacional confíe en invertir en Argentina, donde se encontrarían con una gestión y un socio comercial responsable y previsible, promesa similar a la que había hecho Mujica a los empresarios en Punta del Este antes de asumir.

Russell y Tokatlián (2016) sostuvieron que, en clara contraposición con el kirchnerismo, Macri se manifestó partidario de una relación más próxima a Occidente, criticó los vínculos con Venezuela e Irán, y amenazó con vetar o revisar los acuerdos firmados con China y Rusia. Prometió que Argentina se sumaría a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo aproximándose más a las directivas de Washington. El giro en política exterior que proponía el PRO, implicaba incluso otra identidad internacional para el país, otra visión del mundo y, otros ejes ordenadores de la acción externa. Se desechaban las ideas de “Patria Grande” y del “Sur Global”, mostrando rasgos similares al menemismo, en el sentido de la necesidad de recuperar la identidad “occidental” del país. Se daba la bienvenida a la globalización, por oposición al proteccionismo y las críticas kirchneristas a la misma. En relación a ello, Macri declaró que las únicas personas que habían sido afectadas por el distanciamiento con Estados Unidos habían sido los argentinos.

Las prioridades de Macri, según Russell y Tokatlián, se enmarcaron en una forma de aproximación al mundo que Richard Rosecrance denominó “Estado comerciante” coincidente con la desideologización de la política exterior y la vinculación con el mundo con el objeto de atraer inversiones e incrementar los flujos y los acuerdos comerciales con el exterior, lo cual fue planteado reiteradamente por la canciller Susana Malcorra. Para lograr ese objetivo, y en total crítica a la política de sus predecesores, se dedicó a dar fin al litigio con los *holdouts*²⁰, lo cual logró apenas a cuatro meses de asumir. Las señales a los mercados parecían dar sus frutos, pues la visita de Obama a Argentina por esos días fue percibida como la “normalización” de las relaciones bilaterales y como promisoría para dar luz verde a la “lluvia de dólares”. En paralelo, Macri se reunió con los miembros del G-7, lo cual fue presentado como una “vuelta al mundo”. Sin embargo, a posteriori, el triunfo de Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos fue recibido con preocupación y sorpresa por el gobierno de Macri, que había apostado públicamente por Hillary Clinton.

En cuanto a Gran Bretaña, el presidente acordó la eliminación de medidas restrictivas en el área de petróleo, gas y pesca en torno a Malvinas. Además, anunció que la primera ministra Theresa May, en un diálogo informal se había mostrado dispuesta a conversar sobre la cuestión de la soberanía de las Malvinas, lo cual fue inmediatamente desmentido por Gran Bretaña.

En las relaciones con América Latina, el nuevo gobierno intentó ser prudente ante la crisis institucional en Brasil, criticó duramente el estado de los derechos humanos en Venezuela y acompañó activamente el proceso de paz en Colombia. Se apalancó al Mercosur en su dimensión comercial para forjar acuerdos de libre comercio (por ejemplo, con la Unión Europea), y se logró el estatus de observador en la Alianza del Pacífico (que Uruguay ya había logrado varios años atrás).

²⁰ Mientras Fernández se negó a cumplir la sentencia de Griesa, bajo el argumento de que si abonaba lo que pedía los ‘buitres’, el 92,4% que había aceptado la quita podía reclamar un trato igual –como lo establecía una cláusula que vencía el 31 de diciembre de 2014-. Una vez vencida esa cláusula Fernández mantuvo su negativa a pagar a los litigantes. Una vez elegido Macri comenzó los contactos para reanudar la negociación con los acreedores, pero, a diferencia de lo que decía un año antes, ahora planteó la necesidad de una quita. El ministro de Hacienda de Macri, Alfonso Prat-Gay, ofreció a los litigantes una poda del 25% de lo reclamado en los tribunales. Mientras Kirchner había ofrecido pagar 35 céntimos de dólar por cada dólar adeudado originalmente –mientras que Griesa había ordenado abonar 4 dólares por cada uno- Prat-Gay ofrecía 3 dólares por cada uno. La mayoría de los inversores aceptaron la propuesta de inmediato.

Pese a sus declaraciones, y luego de algunos meses, Macri procuró preservar un vínculo pragmático con Moscú, aunque la relación se enfrió. China se tornó cada vez más relevante para Buenos Aires, como mercado clave y fuente de financiación para sus programas de obra pública.

Para cerrar este apartado, es menester recurrir a la conclusión de Tokatlián (2019), quien juzgó la política exterior de Macri como demasiado optimista, debido a la convicción del presidente del impacto positivo de su victoria electoral, que generaría una “lluvia de inversiones”. El dirigente PRO no leyó bien el contexto económico internacional, pues en octubre de 2015 el informe sobre el panorama económico mundial del FMI señalaba que la expansión global era elusiva, y que los efectos de la crisis de 2008, el deterioro del comercio internacional y la debilidad de las economías emergentes aún persistían. A ello se sumaban las duras condiciones del tercer rescate de Grecia (del que participó el FMI), cuyas políticas de ajuste tuvieron efectos recesivos y el declino de los precios de los productos primarios exportados por la Argentina.

En la región, tampoco eran buenas las condiciones. Habían bajado el crecimiento y el comercio y prevalecía la volatilidad de la inversión. Brasil, principal socio de Argentina, había visto caer su PBI en 3.5%. En cuanto al resto de los socios comerciales, era clara la llegada de grupos reaccionarios que cuestionaban la globalización y estimulaban el proteccionismo.

Es fundamental remarcar que la tasa de interés en Estados Unidos fue de 0.25% a partir de diciembre de 2015, lo que facilitó una política de endeudamiento masivo y acelerado. Tokatlián cree que debido al velo de optimismo de Cambiemos, no se contemplaron las contingencias, los cambios globales, ni la posición de poca influencia de Argentina. Agregó que, cuando se llegó a 2018 y se terminó recurriendo al FMI, se hizo evidente la desmesura del optimismo oficial, que contó con el apoyo casi exclusivo del gobierno de Estados Unidos, lo que condicionó la autonomía del país, para dar lugar a acciones para congraciarse con Washington.

El Frente Amplio, el kirchnerismo y Cambiemos frente a la dicotomía *banwagoning- balancing*

El cuadro A del Capítulo I se mostraron las variantes en torno a los modelos de inserción internacional que podía adoptar un país, bajo la premisa de asimetría con el hegemon, las cuales fueron explicitados por Russell y Tokatlián y por el realismo norteamericano, en especial Mearsheimer. En ese sentido, y de acuerdo con lo desarrollado, es menester intentar encuadrar las tres fuerzas políticas trabajadas en los diferentes tipos ideales propuestos, para luego explicar por qué se ubican los diferentes gobiernos en cada lugar.

En estos párrafos además de explicar el por qué se ha clasificado cada partido en un determinado cuadrante, se enfatizará en los matices a lo largo de las administraciones contempladas en ambos países entre 2010 y 2019.

El Frente Amplio tuvo la particularidad de no representar un corte drástico con los partidos que lo antecedieron, pues si bien se presentó con tendencias cercanas a la izquierda, mantuvo muchas de las líneas emanadas del Consenso de Washington y, ante la necesidad constante de inversiones externas, guardó moderación en su modelo de desarrollo e inserción. Sin perjuicio de ello, Mujica tendió hacia un *balancing*, y específicamente hacia una oposición limitada. Buscó un modelo de inserción más autónomo que sus predecesores y se animó a cuestionar ciertas políticas de Washington, aunque guardándose de evitar una confrontación directa. De dicho modo, con Mujica primó una política mixta hacia Estados Unidos.

El líder revolucionario dio suma importancia a la integración económica regional, para incrementar el poder conjunto de la región en las negociaciones con Estados Unidos. En comparación con sus antecesores, su modelo de desarrollo tuvo más tintes heterodoxos y fue más sensible a la cuestión social. Las políticas “progresistas”²¹ son ejemplo de ello. A diferencia del modelo de oposición limitada de Russell y Tokatlián que manifiesta que el país no vería con agrado el establecimiento de un área de libre comercio hemisférica, ya que Estados Unidos constituiría una oportunidad, pero también una amenaza, el Uruguay de Mujica defendió un modelo aperturista y vio a la globalización como una oportunidad, por lo que valoró positivamente la creación de la Alianza del Pacífico y bregó por la flexibilización del Mercosur. Sin embargo, coincidió a grandes rasgos con el modelo de *balancing*, al igual que el resto de los gobiernos progresistas o del “giro a la izquierda” en la región, ya que en conjunto buscaron limitar las posibilidades de que la potencia imponga su poder.

La mayoría de esas prerrogativas se mantuvieron con Vázquez, aunque existe el gran interrogante acerca de si en estos últimos años su gobierno, en el contexto de “giro a la derecha” regional no fue tendiendo hacia el acomodamiento, y por ende al *banwagoning*. Pues, Vázquez se ha mostrado más inclinado a la defensa del *statu-quo*, y ha colocado en su círculo decisorio a funcionarios más propensos aún a la firma de tratados de libre comercio (entre ellos el Canciller Nin Novoa y el Ministro de Economía Astori). En sus declaraciones públicas ha sido mucho menos enfático en lo que respecta a los cambios en las distintas instancias gobernanza mundial y hemisféricas que Mujica, y si bien no se unió al Grupo de Lima²² contra Maduro, evitó todo apoyo explícito a la revolución bolivariana, lo cual distó de las simpatías que había expresado Mujica. De otra parte, fue mucho más escéptico en lo referente a las ventajas de la integración regional, y sólo la avaló cuando benefició sus intereses.

Dio cuenta de un acompañamiento selectivo a Estados Unidos, del cual se distanció en ciertas cuestiones (por ejemplo la intensidad en la condena a Maduro) en pos de algunos principios internacionales. Más allá de eso, ve a Estados Unidos como amigo y procura negociar la dependencia para con él. Nada desdeñable fue el peso de los Plenarios del FA como moderadores de las decisiones de los gobiernos y continuidad de las políticas de su antecesor, aunque en general Vázquez mostró coincidencia de posturas con los gobiernos de centro derecha latinoamericanos.

El kirchnerismo también presentó matices, aunque más aparentes que reales. Sí parecería acercarse más al tipo ideal de oposición limitada, debido a la alta prioridad que tuvo la integración económica regional en sus tres mandatos, como plataforma de incremento del “margen de maniobra” y autonomía de los países de la región, lo cual iba de la mano con la ponderación de políticas proteccionistas. Las economías kirchneristas tendieron a la heterodoxia, y marcaron así un claro corte con las políticas del Consenso de Washington aplicadas en los 90’.

Tanto Néstor como Cristina Kirchner y sus cancilleres, fueron voz activa a favor de cambios en la gobernanza mundial, principalmente en aquellas económicas y financieras, que siempre ataron a las cuestiones sociales. Las relaciones con los organismos financieros internacionales y con los fondos “buitres” fueron muestra de aquello. También lo fue la elevación del tono de los reclamos por la restitución de soberanía de las Islas Malvinas. Así, el kirchnerismo fue claramente revisionista. Se

²¹ El aborto, el matrimonio homosexual y la despenalización de la marihuana respondieron a las demandas de amplios sectores de la sociedad, y fueron parte de las políticas sociales que aplicó la administración Mujica.

²² El Grupo de Lima (GL) es una instancia multilateral formada en 2017 tras la Declaración de Lima, donde se reunieron representantes de 14 países para dar seguimiento y buscar una salida pacífica a la crisis en Venezuela. En la misma se exigieron: la liberación de los presos políticos y elecciones libres, y se ofreció ayuda humanitaria. Aunó a los países críticos de la supuesta ruptura del orden institucional en Caracas: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Guyana, y Santa Lucía. Fue avalada por Barbados, Estados Unidos, Granada, y Jamaica y por organismos como la OEA y la Unión Europea. Si bien ya era avalada por la oposición venezolana, en febrero de 2019 se incorporó a Venezuela, más precisamente al gobierno interino de Juan Guaidó. Sobre esta temática se hará referencia en el Capítulo IV.

opuso al establecimiento de un área de libre comercio hemisférica, ya que Estados Unidos y la globalización fueron vistos como oportunidades pero también amenazas, siendo menester reducir la dependencia mediante medidas que atenúen los impactos negativos que podrán generar.

Los sectores críticos del kirchnerismo tendieron a ubicar al segundo gobierno de Fernández en el cuadrante *balancing*-desafío, donde se da un distanciamiento y rechazo a Estados Unidos, para contrabalancear su poder mundial y regional. En ese sentido, el fallo de Griesa a favor de los *holdouts*, tras la pérdida de apoyo del gobierno de Obama, y la persistencia de un enérgico apoyo a una Venezuela crecientemente sancionada por Washington, parecieron ser los principales cambios que coadyuvaron a la inclinación hacia posturas más radicalizadas, críticas y cercanas al desafío al hegemon. Sumado a lo anterior, Estados Unidos criticó crecientemente la inseguridad jurídica y la economía argentina, demostrando a su vez simpatía y apoyo a la oposición liderada por Macri. Eso hizo que Washington pase a ser visto como enemigo, y que los funcionarios kirchneristas endurezcan sus posturas críticas del orden global, y breguen por lograr mayor autonomía en pos de combatir la dependencia, a través de medidas crecientemente intervencionistas.

Finalmente, la administración de la Alianza Cambiemos hizo virar la política exterior argentina desde el *balancing* kirchnerista hacia el *banwagoning*. En este último, los dirigentes están convencidos de que ser aliado de Estados Unidos redundaría en beneficios para el país, los cuales Macri y su equipo llamaron “lluvia de inversiones”. Desde sus inicios, el PRO, que luego fue el eje de la Alianza Cambiemos, había mostrado un plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, en lo global y regional, y por ello participa activamente en la creación y mantenimiento de regímenes internacionales en sintonía con Washington y es ferviente defensor del *statu quo*.

Se dio un giro hacia un modelo más ortodoxo y menos proteccionista, similar al recomendado por Clinton dos décadas atrás, y, en una suerte de rol de Estado “comercialista”²³, confía en las fuerzas del mercado para la inserción en el Sistema Internacional. Todo lo anterior explicó el distanciamiento y el vaciamiento de las instituciones de gobernanza regional, ya que los gobiernos con mayores tendencias hacia la derecha de América Latina ponderaron el directo relacionamiento con el hegemon, abriéndose por completo a la globalización, dejando la búsqueda de autonomía rezagada, y a lo económico-social librado en manos del proceso globalizador.

Una vez más quedó demostrado que la principal característica que guarda América Latina es su heterogeneidad. El subcontinente ha presentado matices no sólo entre los países que lo componen, sino también al interior de los mismos, con el correr de los distintos gobiernos.

²³ En palabras de Susan Strange.

Cuadro B²⁴: Modelos de inserción adoptados por las fuerzas políticas de Argentina y Uruguay²⁵		
Gobiernos	Banwagoning	Balancing
Kirchnerismo		-Oposición limitada: Néstor Kirchner y primer mandato de Cristina Fernández (2003-2011) - Desafío: segundo mandato de Cristina Fernández (2011-2015)
Frente Amplio	-Acomodamiento: segundo mandato de Tabaré Vázquez (2015-2019)	-Oposición limitada: primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010) y administración Mujica (2010-2015)
Alianza Cambiemos	-Híbrido entre acoplamiento y acomodamiento: Macri (2010-2015)	

²⁴ Fuente: elaboración propia.

²⁵ Se han tenido en cuenta para la confección del cuadro las perspectivas de los distintos autores nombrados en el capítulo I y II del presente estudio. Para una mayor simplificación se ha encasillado a los gobiernos dentro de uno u otro modelo, aunque en la realidad dichas diferenciaciones constituyen tipos ideales y no se dan en estado puro.

Capítulo III: las Relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay durante los gobiernos de Cristina Kirchner y José Mujica (2010-2015)

En este capítulo se analiza el vínculo bilateral entre Argentina y Uruguay durante los gobiernos de Fernández y Mujica. Para tal fin se lo ha dividido en tres etapas: la primera se propone describir los intentos de normalización de las relaciones bilaterales, inmediatamente después del fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya por las pasteras (2010-principios de 2012), la segunda procura analizar la nueva escalada de conflicto en la relación bilateral, acaecida durante el segundo mandato de Fernández (junio de 2012-2013), y la tercera busca relevar el paso de la relativa distensión existente a una nueva etapa de disenso en la relación bilateral (fines de 2013-2015).

Se intenta demostrar, a través de dicha subperiodización, que a pesar de la persistencia de un mismo gobierno en ambos países, las relaciones presentaron matices y fueron cambiantes. Por ello la necesidad de separar analíticamente las vinculaciones bilaterales en esos cinco años.

Después del fallo, el intento de normalización (2010- principios de 2012)

En medio del conflicto por las pasteras –que ya llevaba siete años de disputa– asumió Mujica. Parte del ala más progresista del FA, parecía tener mayor afinidad ideológica con el gobierno de Fernández²⁶ que Vázquez. La llegada del nuevo presidente trajo positivismo y esperanza en ambos países, y, enseguida la “normalización” de las relaciones con Argentina, “congeladas” por su antecesor, pasó a ocupar un lugar de suma importancia en su diplomacia.

De hecho, según Fernández Luzuriaga (2010), en una rueda de prensa en enero de 2010, el presidente recientemente electo anunció que toda negociación con Argentina sería encabezada por él mismo, pero Cancillería estaría encargada de todos los aspectos estrictamente técnicos, en base a los acuerdos bilaterales²⁷ (Fernández Luzuriaga, 2010: p. 29-32).

Tras el fallo de la Corte Internacional de La Haya, los gobiernos argentino y uruguayo coincidieron en que era necesario aunar voluntades para reencauzar y fortalecer las relaciones bilaterales, sumamente dañadas por el conflicto de las pasteras, el cual había ocupado casi toda la primera década del siglo XXI e involucrado un amplio abanico de actores.

Esa “normalización” constaba de la reapertura de “espacios de diálogo” y vínculos fluidos entre ambos gobiernos tanto en materia político-diplomática como económico-comercial. En ese sentido, Mujica parecía estar dando pasos importantes. Como bien lo expresó Wilson Fernández Luzuriaga (2010), la solución del conflicto por la pastera Botnia constituía un tema medular para su gestión. Varios gestos dieron cuenta de ello. En primer lugar, nombró a Guillermo Pomi como Jefe de Misión en Argentina,

²⁶ Fernández pertenecía al sector del peronismo con mayor tendencia hacia la izquierda.

²⁷ Almagro agregó a ello que a las negociaciones con Argentina se las debía fortalecer con institucionalidad. La opción por encauzar por vía del Ministerio de Relaciones Exteriores las relaciones con Argentina a fin de fortalecer la institucionalidad y aprovechar la capacitación técnica de los funcionarios de Cancillería fue una innovación considerable de Mujica respecto a Vázquez. Mujica declaró que todas las negociaciones iban a tener que encauzarse por vía diplomática y que él no iba a manejarlas. Aclaró que si bien encabezaría y allanaría las negociaciones, Cancillería sería el núcleo negociador, con aportes técnicos y conocimientos de los acuerdos firmados con el vecino país. Para ello se insistió en la jerarquización del Instituto Artigas del Servicio Exterior, a través de la interacción con la Universidad de la República.

quien era un hombre de su extrema confianza, y no un diplomático de carrera (regla que regiría en su administración). En segundo lugar, el ex líder revolucionario no aprobó la instalación de una nueva pastera en Fray Bentos, propuesta por la firma Montes del Plata (Fernández Luzuriaga, 2010: p. 28-30). Mujica expresó que si bien las inversiones extranjeras eran importantes, más lo era la relación con Argentina, “eje estratégico en el futuro de Uruguay” (La Diaria Uruguay, 14/12/2009). En tercer lugar, se reunió con representantes de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú, que se encontraban inhabilitando el paso fronterizo que unía dicha localidad con Fray Bentos, y a quienes el presidente saliente ignoraba como interlocutores válidos²⁸.

Ya en enero de 2010, Mujica y Fernández habían acordado llamarse al silencio hasta el pronunciamiento de la Corte Internacional de Justicia, como así también la conformación de una comisión bilateral para resolver asuntos referentes a la navegabilidad e interconexión energética. El bloqueo de los puentes, si bien era un tema fundamental, no constituía el único tema común en la relación bilateral: el dragado del Río Uruguay y del Canal Martín García en el Río de la Plata, el proyecto de sociedad entre empresas estatales de ambos países para el emplazamiento de una planta regasificadora en Montevideo, y la necesidad del visto bueno del gobierno argentino para la utilización de fondos del FOCEM para la interconexión energética entre Uruguay y Brasil también eran ejes claves.

Fue en ese contexto de relativa distensión que tuvo lugar el anuncio del fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Fiel a la tradición juricista de Uruguay, Almagro, hizo referencia a la sentencia de la Corte y mantuvo que su país no incumplió con sus obligaciones de fondo (artículos 35, 36 y 41) del Tratado del Río Uruguay y reiteró su disposición a mantener instancias de diálogo y entendimiento para mejorar las relaciones con sus pares argentinos (Cancillería de Uruguay, 20/04/2010). Desde su punto de vista, la sentencia sería fortalecedora de la institucionalidad de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), la cual era de gran importancia para proyectos futuros.

Apenas dos días antes del fallo, el canciller argentino Jorge Taiana, había expresado su confianza en el estatuto:

“que es ambientalmente bien responsable y lamentamos profundamente que no se haya respetado. Que se establezca que hay que respetarlo sería lo mejor [...] para el futuro, para saber que tenemos un estatuto fuerte, importante que está entre los más avanzados del mundo y que hay que respetar” (Cancillería Argentina, 22/04/2010).

Taiana hizo una distinción entre el fallo y las relaciones bilaterales, que iban mucho más allá del litigio. Sobre este punto coincidía plenamente con Almagro. La agenda post Fallo, según los mandatarios, era diversificada e iba más allá del conflicto por las pasteras.

Según el Canciller argentino, “la llegada del presidente Mujica ha dado un aire fresco en la relación y en la voluntad tanto en Argentina como en Uruguay de avanzar en hacer más activa y más positiva la relación” (Cancillería Argentina, 19/04/2010). De ese modo, para los círculos oficiales cercanos a Fernández, que representaban el ala con mayores tendencias de izquierda del peronismo, Mujica era fuente de esperanzas como aliado en la región. Su figura lejana a la frialdad del protocolo, su aparente apoyo a los gobiernos “socialistas del siglo XXI”, su soporte a políticas progresistas como la despenalización de la Marihuana y la legalización del aborto, además de su origen popular y su pasado como líder revolucionario en el Movimiento Nacional de Liberación Nacional-Tupamaros, generaban admiración e identificación. Se pasaba así, en el imaginario de los tomadores de decisiones argentinos, de un mandatario de

²⁸ Vázquez exigía al gobierno argentino que garantice la libre circulación. Su postura fue dura y derivó en el congelamiento de las relaciones. Fernández, ya buscando su reelección, no quiso enajenarse del apoyo de los gobernadores y poblaciones del litoral, por lo que no atendió los reclamos de Vázquez.

tinte conservador, masón, que marcaba sus constantes diferencias con los líderes más radicalizados de la región, y que mostraba una postura dura en el conflicto por las pasteras, a uno abierto al diálogo y a la unidad latinoamericana.

En ese contexto, tras el fallo del 20 de abril de 2010, y ante la presura por inaugurar una nueva etapa de consenso, ocho días después tuvo lugar la primera reunión ocurrida luego del veredicto, entre los presidentes de Argentina y Uruguay. El lugar elegido fue la Quinta de Olivos. Al respecto, Cancillería Uruguay escribió: "Mujica y Fernández iniciaron proceso de relacionamiento entre ambas naciones" (Cancillería Uruguay, 28/04/2010), lo cual confirmó el bajo nivel al que habían llegado las relaciones en los momentos que precedieron al fallo.

Mujica y Fernández certificaron en conferencia de prensa que ambos Estados respetarían la sentencia de la Corte Internacional de Justicia La Haya y que la agenda era vasta, y no redundaba solamente en el conflicto por la ex pastera Botnia (que en 2009 había vendido sus acciones a la firma UPM).

Los mandatarios, asumieron el compromiso de dotar de mejores herramientas a la CARU y de realizar el monitoreo conjunto de las aguas del Río Uruguay. Sumado a ello, informaron la realización de una nueva reunión en Anchorena. Destacaron la voluntad política que existía entre los vecinos, y la presencia de intereses mutuos. Mujica reflexionó sobre la importancia de Argentina para el desarrollo de su país, lo cual hacía inviable la persistencia del conflicto con Buenos Aires, y fue enfático en la necesidad de continuar el diálogo en otras cuestiones como la navegación del Río Uruguay, el futuro de los puertos, y los asuntos energéticos a fin de construir una amistad beneficiosa para los dos márgenes. Al mismo tiempo, Fernández remarcó que se estaba yendo por el camino correcto hacia "un proceso para el reencausamiento de las relaciones bilaterales" entre Argentina y Uruguay (Archivo Presidencia Gobierno de Uruguay, 28/04/2010).

La sintonía parecía reinar en las relaciones entre ambos países. La necesidad de no volver a tener conflictos como el que se había vivido, el respeto a los acuerdos firmados, la multiplicidad de temas de agenda, el diálogo fluido y la preservación de los intereses mutuos parecían ser los lineamientos que regirían las nuevas relaciones.

Ambos presidentes acordaron dotar de instrumentos técnicos adecuados a la Comisión Administradora del Río Uruguay (en adelante CARU) y que el monitoreo conjunto de sus aguas se realizara con técnicos de ambos países, bajo la órbita de la Comisión²⁹.

En el encuentro de Olivos existió un tema que prefirió obviarse: los cortes de ruta que seguían impidiendo la libre circulación entre ambos países³⁰³¹. Había un laudo del Tribunal Arbitral del Mercosur³² que favorecía a Uruguay, y no fue acatado por Argentina, a lo que se sumó el rechazo a la decisión de La Haya por parte de las agrupaciones ambientalistas, y la advertencia de que los cortes continuarán mientras la pastera siga en actividad.

²⁹ Creada por el Tratado de 1975, el rol de la CARU fue ponderado en el Fallo de la Corte Internacional de La Haya, como el ámbito apropiado para la administración de los intereses de las aguas del Río Uruguay, por lo que era fundamental dotarla de recursos a fin de habilitarla a cumplir acabadamente con sus cometidos, entre ellos vigilar la tarea de Botnia y por ende, su impacto ambiental sobre las aguas del Río. Ya existían estándares establecidos por la CARU en materia de contaminación, pero a partir del conflicto su trabajo había quedado interrumpido.

³⁰ Los mismos eran llevados a cabo por agrupaciones de la sociedad civil argentina desde 2006 en los distintos pasos fronterizos. Mientras los demás se fueron levantando, el Puente internacional General San Martín permaneció cortado desde 2006 hasta junio de 2010, causando grandes pérdidas económicas para Uruguay, en especial en el sector turístico.

³¹ El puente epicentro de la protesta resultaba crucial para el desarrollo económico país oriental, pues era el más cercano entre Buenos Aires y Montevideo. Por eso el planteo económico fue siempre central en la postura uruguaya, independientemente de los matices entre los distintos gobiernos electos. El piquete perjudicaba sus exportaciones, no solo hacia Argentina, sino también a Chile y sus puertos que comunican con Asia-Pacífico, así como también los cuantiosos ingresos de turistas argentinos.

³² El laudo del Tribunal Ad Hoc del Mercosur instaba a Argentina a garantizar la libre circulación de los Puentes General San Martín y General Artigas.

El Fallo había sido favorable a los objetivos uruguayos, al desestimar las acusaciones de contaminación y la petición de que la procesadora fuese relocalizada, formuladas por Argentina en 2006. Aunque de manera simbólica, Uruguay fue criticado por no comunicar de forma debida a Argentina, como había sido previsto y acordado en el Estatuto del Río Uruguay de 1975.

Fue la delegación argentina ante la CARU, quien presentó de inmediato un proyecto de vigilancia integral y continua de UPM, así como de su impacto sobre el ecosistema del Río Uruguay, tal como la Corte Internacional de Justicia se lo ordenó a las Partes en el último párrafo de su sentencia.

Tres días después, el canciller Taiana recibió al nuevo embajador uruguayo, Pomi Barriola. Ambos ratificaron la voluntad política de seguir trabajando en el reencauzamiento de las relaciones bilaterales, como lo habían acordado los primeros mandatarios en su encuentro de fines de abril. Abordaron algunos aspectos de la amplia agenda bilateral y destacaron la histórica relación de hermandad que une a los pueblos de la Argentina y del Uruguay. Se hablaba desde Buenos Aires y Montevideo de una nueva etapa en el vínculo, signada por más encuentros presidenciales y gestos simbólicos como la asistencia de Mujica a los actos conmemorativos del Bicentenario de la Revolución de Mayo y el apoyo a la capital argentina como sede del Tratado Antártico.

En junio de 2010 Mujica y Fernández volvieron a reunirse en Anchorena, Uruguay. Los temas prioritarios a tratar eran 18, entre ellos el monitoreo conjunto sobre el Río Uruguay, todos los temas de la CARU, comercio, infraestructura, el Puerto de Nueva Palmira, y el dragado. El balance de los acuerdos en Anchorena fue positivo. Se trataron temas comerciales, precisamente las dificultades que existían para el ingreso de productos uruguayos a la Argentina, y, aunque se indicó que las trabas se estaban levantando, los representantes uruguayos insistieron en la creación de una Comisión de Monitoreo y Comercio, que brindaría un marco institucional para manejar dichos temas. En el encuentro quedó establecida una agenda y un calendario de actividades a futuro.

Seguidamente, Mujica apoyó a Kirchner en su candidatura como Secretario General de la Unasur, pese al costo político que ello le generaba en su país. No obstante, Mujica, pendulaba entre dar gestos amistosos a los funcionarios argentinos y marcar distancia –como había sucedido con la tajante negativa a pedir disculpas a Argentina por instalar la pastera sin consentimiento mutuo-. Su Canciller, Almagro, no tardó en aclarar que el reciente gesto uruguayo había sido resultado de la positiva actitud Argentina, que había destrabado los fondos del FOCEM para la interconexión eléctrica, había realizado el segundo llamado a licitación para el dragado del Canal Martín García y había mostrado su predisposición a que Uruguay traiga gas boliviano a través de Argentina. En un gesto un tanto soberbio, en referencia a la presidencia de Unasur, Almagro hizo énfasis en que su país meramente contribuyó no vetando.

Sumado a ello, Mujica comenzó a dar muestras de “rebeldía” y a marcar sus “diferencias” con el gobierno de Fernández, por ejemplo, desoyendo un pedido del oficialismo argentino, asistió a la inauguración del Teatro Colón invitado por el opositor Mauricio Macri. Ya a principios de 2010, en Punta del Este, Mujica se había reunido en el Hotel Conrad con grupos empresarios de diversos países –entre ellos argentinos, venezolanos y estadounidenses- a los que buscó llevar tranquilidad, prometiendo una pronta resolución del conflicto por la pastera, y mitigando dudas al reafirmar la continuidad de la estabilidad política y seguridad jurídica en su país (La Nación, 10/02/2010). Este último punto es importante ya que muchos sectores que asistieron a la reunión (en especial los agroindustriales) eran crecientemente críticos a la gestión kirchnerista, la cual a su vez era acusada de fomentar la inseguridad jurídica en su país.

Aunque Almagro señaló que se trataba de un vínculo basado y construido en la nueva vecindad, aún yacían dos grandes obstáculos para la vuelta de relaciones fructíferas. En primer lugar, paralelamente a la diplomacia oficial, la Asamblea Ambiental de

Gualeguaychú ahondaba en su oposición al fallo bloqueando los puentes y rutas internacionales. Segundo, el desacuerdo sobre cómo se llevaría a cabo el monitoreo conjunto a la planta de celulosa. Las discrepancias habían surgido en el seno de la CARU que ya se había reunido a tal fin: Argentina había propuesto un monitoreo conjunto de las emisiones en el aire, la tierra y el agua, pero no solo desde el río, sino también desde dentro de la planta. Esto era inadmisibles para Uruguay ya que consideraba que excedía lo dispuesto en la sentencia de La Haya. La situación llevó a preguntarse a la dirigencia argentina hasta qué punto la llegada de Mujica inauguraba una nueva era marcada por la predisposición a negociar y la hermandad y solidaridad de los países latinoamericanos en pos del bien común que había prometido el nuevo líder. De aquí en más la distancia entre el discurso –especialmente la inicial- y las acciones de Mujica será patente, pues parecía representar más continuidad que cambio respecto a Vázquez.

En julio de 2010, quedó sellado el acuerdo por el que un Comité Científico Binacional inspeccionaría todas las instalaciones del Río Uruguay. El mismo estaba firmado por el presidente Mujica, su canciller Almagro y sus pares Fernández y Timerman.

En lo concerniente a la agenda, Almagro mencionó "la energía y la navegabilidad" como ejes prioritarios (Diario El Argentino, 28/05/2010), dejando en un segundo plano las cuestiones ambientales y sociales típicas de los gobiernos del "giro a la izquierda". En línea con el modelo de inserción que venía delineando el FA –también en el seno del Mercosur-, Montevideo priorizó el tratamiento de temas económicos y comerciales, dentro de los cuales se incluyen en este trabajo la energía y la infraestructura.

En línea con lo anterior, Cancillería Uruguay adujo haber obtenido victorias considerables sobre la contraparte argentina en lo tocante a la cuestión energética binacional, pues, como ya se mencionó, había logrado la quita del veto argentino sobre el FOCEM con el cual se financiaría un tendido eléctrico que permitiría a Uruguay importar energía desde Brasil. En adición, el ministro de Planificación argentino, Julio De Vido, anunció el financiamiento de una planta regasificadora en Montevideo. Sin embargo, las concesiones del lado argentino no tuvieron la respuesta esperada, más allá del simbolismo que representó el apoyo –o no veto, según Almagro- a la designación de Kirchner en la Unasur.

Concluía así el año 2010, con cuestiones de fondo en la relación bilateral aún sin cerrarse, y todavía con altas expectativas del lado argentino por una nueva era en las relaciones bilaterales cimentada en la amistad, la cooperación y los intereses compartidos, sobre la base de la coincidencia ideológica y de principios de los mandatarios y círculos oficiales de ambos países.

En 2011, los encuentros bilaterales se inauguraron recién con la II Reunión de Gabinetes Ministeriales de Argentina y Uruguay en el Palacio San Martín, a mediados de marzo.

Timerman destacó que el encuentro renovarían el impulso generado por los Presidentes de ambos países en la reunión de Anchorena de 2010 y que se buscaba la profundización de los vínculos bilaterales. Con un discurso propio del giro a la izquierda regional, destacó que se procuraba tener una visión más latinoamericanista de las políticas exteriores de ambas naciones, y mencionó la importancia de la integración de los pueblos.

Las palabras de Almagro tuvieron un tinte más frío y menos entusiasta, siendo las cuestiones económicas el eje. Valoró la continuidad de los trabajos con Argentina, a los que se les había dado importante énfasis en 2010. Hizo mención a la labor conjunta por temas comerciales y energéticos, y enfatizó en las asimetrías y diferencias de escala entre ambos países, sin salirse del eje económico-comercial:

"Los ciclos económicos de Uruguay y Argentina van juntos, sube uno, sube el otro, baja uno, baja el otro, eso no lo podemos evitar. Esa es la raíz de nuestra asociación. Vayamos juntos hacia el desarrollo, hacia el crecimiento, demos más

y generemos las mejores oportunidades para cada uno de nosotros” (Montevideo Portal, 16/03/2011).

En el mes de mayo hubo una nueva reunión de Cancilleres para examinar el estado de la agenda bilateral en los temas tratados en marzo. En dicho encuentro “se mantuvo el impulso que ambos gobiernos venían dando a la renovada agenda bilateral, superadora de la etapa marcada por el diferendo en torno a la planta de UPM” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 12/05/2011). La nota distintiva del encuentro fue que se retomó la cuestión ambiental, particularmente en lo concerniente al Río Uruguay. Cabe destacar que la cuestión ambiental es la que interesaba particularmente a la parte argentina, por contraposición a Uruguay que buscaba tratar aquellas referidas a la economía y al comercio.

En lo competente a la agenda de trabajo de la CARU, primero se trató el tema del dragado del Río Uruguay. En la última reunión de la Comisión se había trazado una hoja de ruta que partía de la licitación para los estudios y la elaboración del proyecto. Recién en segunda instancia se trató el procedimiento de enfriamiento de efluentes industriales de la ex pastera Botnia. Se combinó encomendar a la CARU que otorgase a su Comité Científico el estudio del control de los efluentes y su temperatura, en función de cuyos resultados se considerarían las medidas a adoptar.

En junio de 2011, en el marco del Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica entre los gobiernos uruguayo y argentino de 1977, se celebró la Primera Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica Uruguay-Argentina. Allí se acordó un Programa Binacional de Cooperación Sur- Sur con miras a desarrollar en los dos años siguientes proyectos comunes en las áreas de salud, agricultura, agricultura familiar, desarrollo sustentable, migraciones, ambiente, políticas sociales, minería y trabajo. Se enfatizó que la ejecución de los mismos sería importante para el desarrollo de ambos países y que favorecería la integración en áreas de frontera.

Hasta agosto de 2011 no hubo reunión entre los presidentes de ambos países. Parecía que la euforia inicial por la normalización y el crecimiento de los vínculos se iba enfriando. Sin embargo, los primeros mandatarios coincidieron, al menos para la prensa, en el valor del diálogo y de la política de buena vecindad, emitiéndose una declaración conjunta sobre el estado de las relaciones bilaterales. La declaración conjunta de Buenos Aires remarcó que el objetivo fundamental del encuentro había sido pasar revista del estado de cumplimiento de los compromisos que habían asumido el año anterior en Anchorena, y en las posteriores reuniones como la II Reunión de Ministros de la Argentina y Uruguay de marzo, y aquellas mantenidas en el ámbito de la Comisión Bilateral de Asuntos Comerciales y de la Comisión de Integración Argentino- Uruguay (CIAU). Esta última había sido establecida en la mencionada Reunión Ministerial como un nuevo mecanismo de relacionamiento bilateral que reflejaba, según la declaración citada, la firme voluntad de ambos países de seguir profundizando el proceso de integración binacional y de cooperación política, económica, social y cultural.

En lo concerniente a la CARU, se indicó que los trabajos que se habían realizado en su seno, daban cumplimiento a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia del 20 de abril de 2010, y a las instrucciones presidenciales impartidas el 2 de julio de 2010 en Anchorena, Uruguay, y el 28 de julio de 2010 en Olivos, Argentina.

Contrariamente a lo acontecido en reuniones anteriores, aquí se trató en primera instancia la cuestión ambiental, celebrándose el comienzo del monitoreo conjunto de la Planta (ahora perteneciente a la firma Orión) y de la desembocadura del Río Gualaguaychú.

El dragado del Río Uruguay era un tema que venía cobrando cada vez más fuerza, principalmente por insistencia de la parte uruguaya. El fin era mejorar la navegabilidad y permitir un aprovechamiento óptimo y racional del mismo. En esta ocasión, los presidentes aprobaron el pliego de condiciones para la contratación de servicios de consultoría para realizar el proyecto de dragado y balizamiento del río desde el km 0 al

km 187,1, a 23 pies de navegación (25 pies de profundidad), que contemplase todos los aspectos técnicos, económicos y ambientales, así como los estudios necesarios para el futuro dragado de los canales comprendidos entre el km 187.1 y km 206,8, Puerto de Paysandú y precisaron los límites de la Zona de Seguridad en la Represa de Salto Grande (Cancillería Argentina, 02/08/2011).

En segundo lugar, se trató acerca de la Comisión Administradora del Río de La Plata (en adelante CARP). En la Declaración de Ministros de marzo de 2011, se establecía el dragado del Canal Martín García “a 34 pies al 0 de marea, sin perjuicio de prever alcanzar profundidades mayores cuando así se alcance en el Canal Emilio Mitre”.

En tercer término, se pasó a energía y minería. Este eje tuvo varios puntos. Se analizó la cuestión de Salto Grande, y se concluyó la necesidad de redefinir los objetivos de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTMSG), y la actualización tecnológica para la optimización de su Complejo Hidroeléctrico, a través de un estudio financiado por el BID³³. También, se consensó restablecer la Comisión de Interconexión creada por el Tratado de Salto Grande y se firmaron dos Acuerdos Marco: uno de Cooperación y Asistencia Técnica en Materia de Geología y Minería y otro para el Desarrollo del Proyecto de Regasificación de Gas Natural Licuado entre ambas repúblicas. Este último fijó las pautas para el desarrollo de las instalaciones de regasificación de gas natural licuado en territorio uruguayo, que garantizarían el suministro para los usuarios de ambos países, y se instó a su puesta en marcha en el menor tiempo posible.

Respecto a los temas económicos y comerciales se evaluó que los resultados del trabajo conjunto en materia comercial en el Mercosur, habían triplicado el comercio bilateral en la última década. Se valoraron los trabajos de la Comisión Bilateral de Asuntos Comerciales y de los Grupos de Monitoreo de Comercio, Promoción Comercial Conjunta y Desarrollo de Inversiones, Integración Productiva, y Agricultura. En particular, los avances realizados por el Grupo de Monitoreo de Comercio, y se dio renovado ímpetu al compromiso de aumentar y diversificar el intercambio comercial bilateral.

Un punto que estuvo presente en la agenda bilateral de los gobiernos de Mujica y Fernández y que tendió a desaparecer hacia las presidencias de Vázquez y Macri fue el tocante a la industria³⁴. En esta ocasión se buscó establecer mecanismos de cooperación públicos-privados para su fomento: se convino la primera reunión de la Mesa Sectorial Naval bilateral, se reafirmó el compromiso de articular las políticas industriales de ambos países, se enfatizó en la integración productiva³⁵ y se creó el Consejo Empresarial Argentino – Uruguayo³⁶.

Se pautaron reuniones bilaterales periódicas para el intercambio de información acerca de los modelos y políticas macroeconómicas vigentes, así como de la evolución de las principales variables económicas y sociales en cada país, en coordinación con el Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM). Se admitió la necesidad de continuar con los objetivos del Plan de Acción del Consejo de Economía y Finanzas de Unasur, y finalmente se subrayó la importancia de avanzar en un Sistema de Pagos en Moneda Local para el intercambio comercial entre ambos países.

³³ Asimismo, el dictado de normas para la regulación del tránsito sobre el puente internacional de la represa. En esta ocasión se instruyó a la CTMSG para que arbitre los medios para llevar adelante un diagnóstico del estado de las instalaciones, civiles, eléctricas y mecánicas del Complejo y un Plan Estratégico Plurianual para su puesta en valor, seguridad e incremento de la producción energética.

³⁴ Vázquez, y principalmente Macri acentuaron los modelos de desarrollo agroexportadores, en detrimento del desarrollo de la industria nacional, por lo que las cuestiones referidas a la industria desaparecieron de la agenda.

³⁵ Se creó el Grupo de Integración Productiva de la Cuenca del Río Uruguay, con el objeto de intensificar los vínculos económicos y humanos, y generar cadenas de valor que incluyan las micro, pequeñas y medianas empresas, aunando esfuerzos públicos y privados para la integración productiva.

³⁶ Integrado por empresarios representativos de la relación económico – comercial bilateral que analizaría temas de mutuo interés, oportunidades y desafíos para el fomento de las relaciones institucionales, económicas, comerciales e inversiones entre ambos, lo cual incluiría actividades conjuntas en materia de promoción de exportaciones y atracción de inversiones, intercambio tecnológico, innovación e integración productiva.

Por otra parte, se firmó el Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca del Uruguay y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina, que apuntó a la profundización de la vinculación institucional entre el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) de Uruguay y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de la Argentina.

El desarrollo fronterizo fue otro tema clave de agenda. Se programó establecer un Reglamento para los comités fronterizos, con el fin de lograr en dichas zonas una mejor cooperación que facilite el tránsito de personas, vehículos y bienes. Se trató acerca del reinicio de las reuniones de la Comisión de Cooperación para el Desarrollo de Zonas de Fronteras (en adelante CODEFRO). Se firmaron los Acuerdos Operativos sobre Tránsito Vecinal Fronterizo y sobre Control Integrado Migratorio, que plasmaron los compromisos asumidos en las reuniones de Ministros para la facilitación del tránsito fronterizo. En este sentido, se decidió dar luz verde a un Foro que reúna a Gobernadores Argentinos e Intendentes Departamentales uruguayos para abordar, junto a las autoridades nacionales competentes, la problemática local de la integración.

La integración física siempre ha ocupado un rol central para ambos países, pero en especial para Montevideo. Se acordó la construcción de un puente internacional entre las localidades de Monte Caseros (Provincia de Corrientes, Argentina) y Bella Unión (Departamento de Artigas, Uruguay) y se arregló continuar con las gestiones en curso para un Estudio Binacional Integral a fin de lograr la mejora de la Conectividad Territorial Argentina-Uruguay enmarcada en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). En Transporte ferroviario, se logró un acuerdo para avanzar en la implementación de un Plan de Acción para la rehabilitación de los servicios ferroviarios de pasajeros, de ambas redes.

En materia de justicia, se acordó el desarrollo de nuevos instrumentos de cooperación contra la trata de personas, así como profundizar los ya existentes, y la necesidad de implementar medidas de prevención que protejan de la trata de personas a niños, niñas y adolescentes y se valoró el trabajo coordinado en foros multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA)³⁷.

Otros de los puntos importantes de declaración se dieron en el área de Ciencia, Tecnología³⁸ y la coordinación de posiciones respecto a la Antártida y el Tratado Antártico³⁹.

En lo tocante a Malvinas, tema de máxima sensibilidad para los gobiernos kirchneristas, Mujica reiteró el firme respaldo de su país a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía relativa a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. Argentina agradeció el permanente apoyo del Uruguay y, en particular las manifestaciones de respaldo formuladas en la sesión del Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas y en la Asamblea General de la OEA, que habían tenido lugar días antes. Se condenó la adopción de medidas unilaterales por parte del Reino Unido, tales como las actuales actividades hidrocarburíferas y militares, no compatibles con lo resuelto por las Naciones Unidas, y se recordó el interés regional en que la disputa de soberanía, alcance cuanto antes una solución, de conformidad con las resoluciones

³⁷ Además, se propuso la creación de herramientas de prevención. En relación a ello y a la seguridad, se firmó un Acuerdo de Cooperación entre la Gendarmería Nacional Argentina y la Policía Nacional de Uruguay para prevenir y controlar los actos delictivos que acaezcan en las zonas fronterizas. También un Acuerdo de Cooperación para profundizar los niveles de coordinación política y cooperación técnica en materia de Protección, Promoción y Producción Social entre los Ministerios de Desarrollo Social de ambos países.

³⁸ Se demostró satisfacción por la pronta realización de una reunión de Directores Nacionales del Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología (CABBIO) en Uruguay, para consensuar la propuesta de integración de Uruguay y la primera reunión de coordinadores del Centro Binacional argentino-uruguayo en ciencia, tecnología e innovación aplicada a energías renovables.

³⁹ Se evidenció el compromiso con los principios fundamentales plasmados en el Tratado Antártico y en el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, y la voluntad de profundizar la cooperación bilateral para la investigación científica, y posiciones convergentes en las reuniones Consultivas del Tratado Antártico y en la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.

pertinentes de las Naciones Unidas y las declaraciones de la OEA, del Mercosur, de Unasur y de otros foros regionales y multilaterales. El Presidente de la República Oriental del Uruguay renovó los compromisos de adoptar, de conformidad con el Derecho Internacional y su respectiva legislación interna, todas las medidas susceptibles de ser reglamentadas para impedir el ingreso a sus puertos de los buques que enarbolan la bandera ilegal de las Islas Malvinas.

También se acordó cooperar en materia de salud⁴⁰, la promoción comercial conjunta del sector Software⁴¹, la asociación estratégica en telecomunicaciones⁴², el reconocimiento de estudios en los distintos niveles de la enseñanza, la circulación de bienes y servicios culturales entre ambos países, el desarrollo de operativos conjuntos de fiscalización de condiciones laborales en el área Salto-Concordia, un Programa Binacional de Cooperación Sur-Sur, y acciones bilaterales en Turismo. Se pactó la apertura de dos nuevos consulados argentinos y el traslado a una nueva sede de la Embajada Argentina en Montevideo, ante lo cual Mujica expresó la voluntad de ceder un predio. De otra parte, se acordó la negociación de un Acuerdo Marco de Cooperación Consular entre ambos países y se constituyó la Comisión Binacional para promover la candidatura y organización conjunta del Mundial de Fútbol 2030.

Como se puede apreciar, la agenda era amplia y variada, y para el segundo año de mandato de Mujica las expectativas de llevar las relaciones bilaterales a su clímax eran todavía altas. Pero los puntos consensuados en Buenos Aires debieron lidiar con críticas y resistencias internas, en especial del lado del país oriental.

Para finalizar este apartado, resulta apropiado aclarar que la oposición uruguaya siguió de cerca la política bilateral con Argentina. De hecho, Almagro fue citado en varias oportunidades por el Senado, para brindar explicaciones. Una de esas ocasiones fue en noviembre de 2011, cuando durante la Cumbre del G-20, el presidente de Francia, Nicolás Sarkozy, desprestigió a Uruguay como “paraíso fiscal”. Desde la oposición uruguaya se acusó a Fernández de colocar ese tema en la agenda del G-20 con el fin de que Uruguay libere información tributaria de argentinos con propiedades allí. Dante Dovená, embajador de Argentina en Uruguay descartó que su país considere a Uruguay como paraíso fiscal, ya que la opinión de Sarkozy no era la de su país. Ante esa situación, Mujica optó por conciliar, aclarando que su gobierno levantaba la bandera de la integración y no la de los reproches. Agregó que:

“Un reclamo hacia Argentina, no sólo podía contener un error, sino que en los hechos, y es lo más grave, obligaba a que Brasil no nos pudiera acompañar y defender. Brasil hubiera tenido inevitablemente que asumir una actitud parecida como la que asumió cuando los lías por el puente: silencio” (Cancillería Uruguay, 25/11/2011).

Se cerraba el año 2011, con diversos acuerdos firmados con el objetivo de profundizar la integración binacional y la cooperación en términos políticos, económicos, sociales y culturales. Entre ellos se destacaron: el Acta constitutiva del Consejo Empresarial Argentino-Uruguayo, el Consorcio Gas Sayago-Enarsa-Proyecto Gas Natural licuado Del Plata y Acuerdo para el Desarrollo del Proyecto de Regasificación de gas natural licuado entre la Argentina y Uruguay, el Acuerdo de Cooperación y Asistencia técnica en materia de Geología y Minería, el Convenio para promover la cooperación técnica en materia de políticas sociales, el Acuerdo operativo sobre Control Integrado

⁴⁰ Se implementó el Acuerdo en Materia de Transplante de Órganos, cumpliendo con el mandato emanado de la Declaración Conjunta de Anchorena y se acordó avanzar en el área de Recursos Humanos en Salud, como así también elaborar un Protocolo de Transporte de Muestras Biológicas y agilizar la atención recíproca de emergencia a los ciudadanos que se encuentren en forma transitoria en el país vecino.

⁴¹ Argentina invitó a que empresas uruguayas integren la próxima misión comercial del sector a Perú y Colombia.

⁴² A través del intercambio de información, coordinación y articulación de experiencias y políticas. Se pactó coordinar el uso de frecuencias de radio y televisión entre ambos países y resolver las eventuales interferencias.

Migratorio entre los ministerios del Interior, el Memorando de Entendimiento de Agricultura y, como novedad, el Acta constitutiva de la Comisión Binacional para Promover la candidatura y organización conjunta del Mundial de Fútbol 2030.

El segundo gobierno de Cristina Fernández: hacia una nueva escalada de conflicto en la relación bilateral (junio de 2012-2013)

El año 2011 terminaba con numerosos proyectos comunes y con la presencia de Mujica en el acto de asunción del segundo mandato de Fernández. Como venía siendo política de Mujica, a inicios de 2012, Cancillería Uruguay apoyó la reafirmación que realizó el Gobierno argentino ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) de su derecho de soberanía sobre las Islas Malvinas.

Por su apoyo al reclamo argentino sobre la soberanía de las Islas Malvinas, Mujica debió aclarar en reiteradas oportunidades cuál era la posición de su país, ante versiones sumamente críticas de la prensa y de la oposición⁴³. Ante ello, Cancillería Uruguay reiteró su respaldo a las reivindicaciones de soberanía argentina y su confianza en la negociación pacífica como único camino para resolver el diferendo. Montevideo expresó que su apoyo era parte del brindado por el Mercosur, luego de que sus miembros aprobaran, durante una reunión en Uruguay, una iniciativa para impedir el ingreso de buques con bandera de las islas Malvinas en todos los puertos de los países que integran el bloque y negó la existencia de un bloqueo a los habitantes de las islas en cuestión porque entendería ello como violatorio a sus derechos humanos (La Capital, 27/12/11).

La cuestión comercial siempre había sido de suma importancia para la parte uruguaya, ya lo había demostrado Mujica antes de asumir reuniéndose con empresarios y, aunque con mayor flexibilidad que su antecesor, bregando por la total liberación del puente General san Martín. El comercio con Argentina era fundamental para la oposición que, de hecho, en 2012 presentó la iniciativa de conformar una misión que viaje a Argentina para poner fin a las trabas comerciales que habían sido impuestas a Uruguay. El plan fue apoyado por Almagro, quien aprovechó la ocasión para anunciar que se habían dado los primeros pasos para la utilización de una moneda común para los intercambios y que la respuesta había sido buena. Acorde con él, Mujica viajó a Buenos Aires. Al igual que en el conflicto por las pasteras, el objetivo primordial era la defensa de los puestos de trabajo y de la capacidad productiva de Uruguay. Continuó dialogándose sobre la posibilidad de un intercambio comercial en la moneda local de cada país como mecanismo de apoyo a este proceso, con la finalidad de que no sea necesario el dólar para las exportaciones e importaciones entre ambas naciones. Ante el abaratamiento de las importaciones en la región, ambas delegaciones coincidieron en la necesidad de fortalecer la complementación y la integración productiva, para la defensa de los puestos de trabajo a nivel regional (Cancillería Uruguay, 08/03/2012). Varios puntos de la agenda bilateral pactados en Anchorena siguieron su buen cauce, demostrando que las relaciones bilaterales seguían mejorando. Parecía, al menos hasta este momento que la reunión había tenido un verdadero carácter fundador de una nueva era en las relaciones bilaterales.

A mediados de marzo de 2012 se retomaron las reuniones del Comité binacional de la Hidrovía del Río Uruguay, que tuvo como epicentro el dragado del Río Uruguay y el análisis de diversas propuestas de carácter turístico y social.

⁴³ Mujica y Almagro fueron acusados de alinearse con Buenos Aires, generando “cataclismos diplomáticos” con Gran Bretaña. El Canciller negó las acusaciones y recordó que Uruguay siempre había apoyado la soberanía Argentina sobre Malvinas.

A posteriori, en la sede de la CARU, se realizó la apertura de las ofertas presentadas para la confección del proyecto de dragado del Río Uruguay. El mismo había sido decidido en la reunión de Anchorena, y en marzo de 2011 se había encomendado a la CARU, la elaboración del proyecto y el estudio de los posibles nuevos dragados. Por ello, la CARU extendió el proyecto de dragado hasta el Puerto de Paysandú, lo cual fue aprobado por ambos gobiernos, quienes además elaboraron el pliego de condiciones.

El dragado del Canal Martín García también avanzó de forma significativa habiéndose precalificado cuatro empresas internacionales y fijándose plazo para la presentación y selección de ofertas. Se acordó ensanchar de 33 a 39 metros el canal, y se estipuló el inicio de las obras para principios de 2013.

En abril se firmó un Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria entre ambos países, el cual incluía normativa tendiente a evitar la doble tributación y reglamentar el intercambio efectivo de información para la cooperación tributaria internacional, la cual no incluía ninguna modalidad de retroactividad. El tema era sensible para el vínculo bilateral, en especial tras las acusaciones hechas desde uno y otro lado durante la última Cumbre del G-20. Sin embargo parecía que la cuestión se había resuelto de manera constructiva⁴⁴ (Cancillería Uruguay, 24/04/12).

En junio de 2012, comenzaron a darse nueva rispideces, más allá de las acostumbradas del plano comercial. La delegación uruguaya ante la Comisión Administradora del Río Uruguay, desmintió las declaraciones hechas por el vicepresidente de la delegación argentina, Dr. Héctor Rodríguez, quien había responsabilizado a Uruguay por la no publicación de los resultados del monitoreo conjunto de la planta UPM y de la desembocadura del Río Gualeguaychú. Los uruguayos contrarrestaron aduciendo que habían sido ellos quienes reclamaron en varias oportunidades la inmediata publicación de los resultados, ya que era un compromiso asumido entre ambos gobiernos. La delegación oriental aprovechó la ocasión para expresar que no existe ni existió durante el diferendo que culminó con el fallo de la Corte de La Haya, “ningún daño serio y consistente que demuestre esa presunta contaminación [del Río Uruguay]” (Cancillería Uruguay, 05/06/2012). Añadió que, a dos años de la Sentencia, todos los controles que realizaba la DINAMA, autoridad nacional competente, seguían demostrando que la planta se ajustaba a los parámetros medioambientales autorizados, habiéndose puesto los resultados del control en público conocimiento.

Adicionalmente, Uruguay negó el presunto aumento de la producción de la pastera, acusación que se basaba en datos aduaneros, y dio a conocer la existencia de la una solicitud enviada a la CARU en marzo de 2012 para lograrlo, considerando improcedente un rechazo rotundo de la solicitud por Argentina, antes de haberse cumplido la totalidad del procedimiento que debía analizar las informaciones proporcionadas y solicitar, tras ello, y no antes (como lo había hecho Buenos Aires) la eventual ampliación de las mismas. Concluyeron en que ese tipo de declaraciones contrastaba las expresiones de los presidentes Fernández y Mujica destinadas a superar definitivamente las consecuencias negativas del diferendo (Cancillería Uruguay, 05/06/2012).

En septiembre, y ante la persistente postura argentina, la delegación uruguaya ante la CARU, reiteró que Uruguay consentía plenamente en la publicación inmediata de los

⁴⁴ En abril de 2012 se firmó un acuerdo de intercambio de información tributaria entre ambos países, el cual incluía normativa tendiente a evitar la doble tributación y a reglamentar el intercambio efectivo de información para la cooperación tributaria internacional.

El ministro de economía uruguayo, Fernando Lorenzo, aclaró que no estaba previsto en la normativa ninguna modalidad de retroactividad en el cumplimiento de las obligaciones que la República asumía y que tampoco se preveía incluía formatos de acceso a la información que solía conocerse como “pesca generalizada”. Puntualizó que el tratado establecía de qué manera un Estado solicitaba a su contraparte y cuál era el contenido específico que tiene que debía tener la solicitud; la cual estaría individualizada en cada caso y se canalizaría a través de un pedido fundado y explícito por parte de una administración tributaria”.

resultados de los laboratorios internacionales contratados para el monitoreo conjunto de la planta UPM y de la desembocadura del Río Gualeguaychú, instando a una solución final al asunto, y comprometiéndose unilateralmente a continuar el monitoreo de la pastera tal como lo había dispuesto la Corte, y a publicar “en forma regular, seria y rigurosa” los resultados de los controles que realizaba la DINAMA, que “daban muestra” del correcto comportamiento medioambiental de la procesadora (Cancillería Uruguay, 04/09/12)

Tras los entredichos, la CARU pareció seguir un curso normal, por ejemplo, autorizó una terminal portuaria de ANCAP en Paysandú. En el seno de la CARP, Uruguay salió a rectificar dichos sobre la falta de transparencia en la selección de las empresas para el dragado, por ello, Mujica decidió encargarse personalmente de disipar dudas a través de una nueva propuesta a Argentina: la creación de una comisión mixta para el dragado del Río de La Plata.

Entretanto, se considera interesante evaluar la postura de Mujica en sus declaraciones de balance de año hechas en diciembre de 2012, donde el histórico conflicto entre Argentina y Uruguay por el río compartido fue el tema central. Citando una frase del caudillo Luis Alberto de Herrera expresó:

“pequeño el Uruguay y débil [...]. Por momentos somos un algodón entre dos cristales poderosos en el marco de la región [...]. Es una historia larga y conocida de encuentros y desencuentros con Argentina. Siempre una sórdida disputa y siempre con intereses privados, que de una forma u otra trataban de ponerle un “palo en la rueda” a nuestros intereses [...]. Fue gracias al segundo Perón, al Perón anciano quien asumió una actitud diplomática para que el Río de la Plata no fuera más escenario de disputas [...]. Esta acción derivó en un tratado de reconocimiento y en la creación de mecanismos institucionales que permitieron co-gobernar los temas importantes que acontecen en el río” (Mujica, 06/12/2012).

Tres cuestiones se extraen de esas declaraciones. La autopercepción de Uruguay como país chico rodeado de dos grandes países, acompañada por la ponderación del interés nacional como guía de la acción ordenada del Estado. Segundo, el reconocimiento de la existencia de un conflicto latente, irresoluto. Y finalmente, en una suerte de guiño al kirchnerismo peronista, la ponderación de los ideales que Perón ha aplicado en la relación bilateral como modelo y guía de acción.

Mirando hacia adelante, el presidente uruguayo elogió la gestión diplomática que se estaba realizando para los dragados, reiterando la necesidad de los mismos para ambos países. Manifestó que había realizado una investigación y había concluido que era conveniente, en lugar de contratar empresas privadas, utilizar las dragas de los gobiernos, ya que era mucho más económico. Considerando lo anterior, propuso a Argentina hacer una empresa mixta, para realizar los dragados de los ríos en la región, siendo la respuesta del gabinete de Fernández positiva.

La relación pendulaba entre el consenso y disenso y Mujica era consciente de ello. Ya se ha mencionado en este trabajo la influencia de la política interna en la relación bilateral, y en esta ocasión, el mandatario uruguayo aprovechó para explicarla, marcando diferencias entre la posición de su gabinete –más conciliadora en relación a Argentina- y la de la oposición:

“El acuerdo comenzó a avanzar por carriles diplomáticos discretos porque en estos años cada vez que se arma ‘bochinche’ se tranca todo y acá lo que interesa es el dragado. Pero no hemos tenido la suerte que esperábamos y una vez más se armó ‘bochinche’ porque el señor delegado del Partido Nacional, [...] cuando estábamos con negociaciones encauzadas, nos pone un “palo en la rueda” y no tiene vuelta. Toda la discreción y la reserva para tratar de encontrar una solución a un problema muy gravitante para los intereses del Uruguay se

rompe porque [...] se habla de más. Esta es la lucha de intereses por el Uruguay. No es una cuestión de guapos de barrio, de matones de boliche” (Mujica, 06/12/2012).

Los dichos de Mujica confirman lo expresado por López Burian (2013), pues las relaciones bilaterales con Argentina eran objeto de un gran debate entre los principales partidos políticos, y la oposición seguía de cerca la política bilateral con Argentina. Sin embargo la postura del primer mandatario uruguayo para con los argentinos siempre fue una: la de priorizar el futuro y lograr acuerdos, aprendiendo de la historia, y de las secuelas que había traído el conflicto por la planta de celulosa. Así, remarcó, una vez más, el gasto que había generado para su país el diferendo y el corte del puente que une Fray Bentos con Gualaguaychú: “Los millones que tuvimos que pagar a estudios de abogados por el conflicto que llevamos a La Haya y al final arreglamos con paciencia. Pido a los partidos políticos que aprendan de su propia historia” (Mujica, 06/12/2012).

Días después, Almagro, debió concurrir al senado a responder sobre la posición del gobierno en torno al cese del delegado de la CARP, Gabito Zóboli y lo actuado en torno al dragado del Canal Martín García. Sostuvo que, contrariamente a defender los intereses generales del país, Zóboli había utilizado información reservada para los intereses del partido político al que pertenecía. El gobierno de Mujica había sido culpado por la oposición de favorecer a la empresa Riovía, y de tener una posición conciliatoria, habiendo tolerado dilatorias de Argentina, ante lo que Almagro expresó que el propio Tribunal de Cuentas Uruguayo había declarado que el proceso licitatorio había sido estrictamente ajustado a Derecho y que era falso que se haya enlentecido la licitación por ineficacia o falta de voluntad política.

Un hecho relevante para la relación bilateral fue la concreción del ingreso de Venezuela al Mercosur, a fines de junio. Los presidentes del Mercosur, previa suspensión de Paraguay del mismo, acordaron por unanimidad dicha adhesión. Un hecho llamó la atención: Mujica fue quien tomó la decisión, sin consultar a su Canciller, que guardaba ciertas reticencias (La Nación, 02/07/2012).

Hasta aquí se cerraba el año 2012 con varias aristas conflictivas: los controles de la pastera UPM, las rispideces en torno al comercio bilateral y los desacuerdos por los dragados que, además de los vaivenes propios de los mandatarios de los dos países, se daban también en el frente interpartidario -dentro del propio Uruguay-, y, para complicar aún más las cosas, entre la oposición uruguaya y el gobierno argentino.

Un tema característico del “giro a la izquierda latinoamericano” que dejó de estar presente con gravitación en las administraciones de Macri y Vázquez, fue el de los Derechos Humanos. Los cancilleres Almagro y Timerman firmaron, en la XLIV Reunión del Consejo del Mercado Común, un Memorandum de Entendimiento para intercambiar documentación que permita el esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante las dictaduras de ambos países.

Otro tópico propio de los nuevos gobiernos progresistas de la región fue la defensa de la soberanía nacional, destacándose la cuestión Malvinas. El apoyo que recibió Argentina durante todo el gobierno de Mujica fue sumamente importante, aunque mostró sus límites para guardar buenas relaciones con Gran Bretaña. Aquí puede trazarse un paralelismo con la postura adoptada por Mujica para con Estados Unidos, y el diálogo y los elogios intercambiados con Obama. Para la política exterior del FA, sea en la administración de Tabaré Vázquez o en la de Mujica, las rispideces con las potencias, y por ende con los organismos económicos y financieros que lideraban, no eran una opción viable para resguardar el interés nacional⁴⁵, que debía estar sobre todo.

⁴⁵ Mujica buscó congraciarse con los organismos financieros internacionales y con las principales potencias a fin de captar inversiones y financiamiento. Por el contrario, Fernández mantuvo una actitud crecientemente contestataria con la gobernanza financiera internacional, y con Estados Unidos y Gran Bretaña.

Teniendo en cuenta lo anterior, y guardando suma cautela, Mujica fue defensor de la unidad latinoamericana en torno al tema Malvinas, la integridad territorial de la región y la consolidación del Atlántico Sur como una zona de paz. Aunque con la moderación que lo caracterizó, a principios de 2013, y ante acciones unilaterales de los británicos en las Islas, Almagro señaló como prioritario el mandato de buenos oficios del Secretario General de Naciones Unidas para que las negociaciones entre Argentina y el Reino Unido se reanudasen cuanto antes. Cancillería Uruguay reiteró su posición en el mes de mayo, ante versiones de prensa que daban cuenta de presuntos ingresos de buques con bandera de las Islas Malvinas a puertos uruguayos, y afirmó que actuaría de conformidad con las decisiones adoptadas por Unasur en noviembre de 2010, y por los Presidentes del Mercosur en diciembre de 2011, en el sentido de “impedir el ingreso a sus puertos de los buques que enarboles la bandera ilegal de las Islas Malvinas” (Cancillería Uruguay, 07/05/2013).

Volviendo al dragado y balizamiento del Río Uruguay, recién en abril de 2013 se realizó la presentación del proyecto por parte de la empresa EIH-INCOIV, encargada de los análisis y cálculos previos al proyecto. Los avances e incluso la aspiración de, en un futuro, incrementar aún más la profundidad del Río, mejorando su navegabilidad, reflejaban el compromiso político de ambos países con la cuestión. Mostrando sintonía, los funcionarios de ambos países valoraron la naturaleza bilateral de los acuerdos a los que se había arribado. Cabe preguntarse el porqué de tanto interés en el proyecto, especialmente del lado uruguayo. Según Cancillería Uruguay, el dragado del Río Uruguay permitiría el arribo de buques de ultramar a las terminales portuarias de Fray Bentos, que poseían una importante infraestructura y una posición geográfica ventajosa para facilitar la salida de la creciente producción de productos de exportación, permitiendo descongestionar la saturación existente en las terminales de Nueva Palmira y del puerto de Paysandú (para el transporte fluvial en buques de porte menor y barcazas). El dragado también reduciría el consumo de combustible por tonelada transportada, y mermaría la saturación de rutas con vehículos de transporte de carga, y por ende la inversión estatal en el mantenimiento de las mismas.

Por otra parte, se siguió avanzando con el dragado del Canal Martín García. Las Cancillerías de ambos Estados emitieron un comunicado conjunto tendiente a dar a conocer la evolución y el estado de la situación desde que los Estados asumieron su administración y gestión en enero de 2013, poniendo fin a su operación a través de una empresa privada. Según el documento, se habían ahorrado, hasta septiembre de ese año, aproximadamente 8.000.000 de dólares, demostrando lo correcto de la decisión conjunta. Se expresaba también que el mantenimiento del dragado y balizamiento del Canal y su gestión venía desarrollándose correctamente, mediante una Comisión de Operación del canal, integrada por las autoridades portuarias de ambos países y la administración de la CARP. En adición, se anunció la profundización del canal durante 2014.

De la distensión al disenso (fines de 2013-2015)

Ya en abril de 2013, las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay volvieron a tambalear. En esa ocasión, Mujica cometió un exabrupto grave durante una conferencia de prensa en la localidad Uruguaya de Florida, en la cual exclamó “esta vieja es peor que el tuerto [...] el tuerto era más político, ésta es más terca” (El País, 04/04/2013), haciendo referencia a la presidenta argentina y a su marido fallecido⁴⁶.

⁴⁶ Ante ello, el Ministerio de Exteriores argentino expresó “el profundo malestar” que le habían producido esas palabras y ha calificado de “denigrantes” los comentarios sobre “una persona fallecida que no puede replicar ni defenderse (...) realizados, particularmente, por alguien a quien el Dr. Kirchner consideraba su amigo”. Agregó que la presidenta no haría declaraciones al respecto.

Sumado a ello, persistía el malestar de los empresarios uruguayos por las medidas crecientemente proteccionistas aplicadas por Fernández, e intensificadas desde 2011. Al interior del Mercosur, las desavenencias también fueron en aumento: mientras Argentina buscaba aumentar el arancel externo común para proteger la industria interna del bloque, Uruguay buscaba una mayor liberalización. Eran dos miradas opuestas para superar las consecuencias de la crisis económica de 2008 que aún persistían y constreñían el comercio mundial.

La postura de Mujica fue también en ese punto conciliadora, aunque nunca cesó de reclamar a su par argentina por el levantamiento de las barreras pararancelarias y políticas cambiarias que generaban dificultades “que perjudicaban directamente a Uruguay, en especial su turismo” (IProfesional, 05/12/2011).

El año 2013 no terminó de forma positiva para el vínculo bilateral, pues se reanudó el intercambio de notas entre las Cancillerías. En septiembre de 2013, Cancillería Argentina emitió un comunicado de prensa que destacaba que en febrero de 2005 Uruguay había aprobado la instalación de una planta de celulosa de la empresa Botnia y había fijado su volumen de producción en 1 millón de toneladas anuales, y no 1 millón cien mil como vociferaban algunas versiones. Aclaró que el límite de 1 millón de toneladas anuales fue el que había utilizado la Corte Internacional de Justicia para analizar la controversia y emitir su dictamen. Por ende, todo cambio que se realizase en Botnia-UPM alteraría la sentencia del tribunal. También, la Corte había establecido que la CARU debía asumir el control y vigilancia sobre los efectos de esa empresa sobre el Río Uruguay, lo cual había sido ratificado por ambos gobiernos (Cancillería Argentina, 29/09/13).

Seguidamente, en marzo de 2012, Uruguay puso en conocimiento de la CARU una solicitud de aumento de producción. Reconoció la necesidad de aceptación por parte de Argentina para llevar a cabo el cambio. Según Cancillería Argentina, en tiempo y forma hizo saber a Uruguay, por intermedio de la CARU, que la información recibida era incompleta de acuerdo a los artículos 7 y 8 del Estatuto del Río Uruguay y solicitó información adicional para poder expedirse, reiterando en cuatro oportunidades la solicitud de información sin recibirla. Es por ese motivo, que a la fecha de la emisión de esa nota (29 de septiembre de 2013) aún no había comenzado a correr el plazo de 180 días para que Argentina responda a la solicitud uruguaya tal como era estipulado por el artículo 8 del Estatuto.

En el comunicado podía notarse la existencia del fantasma de la toma de decisiones unilaterales por parte de Uruguay, ya que aclaraba que “toda decisión que se tome sin cumplir con dichos pasos procesales es violatoria del Estatuto del Río Uruguay y de los posteriores acuerdos firmados por las autoridades de ambas naciones” (Cancillería Argentina, 29/09/2013). Agregaba que en caso que Uruguay no espere los 180 días luego de haber cumplido con el pedido de información argentino o no haya acuerdo, el Estatuto del Río Uruguay establecía que debían llevarse a cabo negociaciones entre los dos países y si de esa manera no se resolvía el diferendo, someterlo a la Corte Internacional de Justicia.

Al finalizar, el gobierno argentino afirmaba: “Estamos seguros que el interés de la empresa Botnia UPM, por más poderosa que sea, no puede promover la violación de fallos internacionales ni acuerdos entre naciones hermanas” (Cancillería Argentina, 29/09/2013). Estas últimas, eran claras expresiones de los gobiernos más radicalizados del giro a la izquierda en América Latina, y se contraponían con los gobiernos más moderados como los Uruguay, tendientes a la ortodoxia y de marcado respaldo a la iniciativa privada foránea.

Lo anterior se vio reafirmado en la conferencia brindada por el Canciller Timerman y el gobernador de Entre Ríos Sergio Urribarri, el día 2 de octubre de 2013, a través de la cual informaron a la población argentina sobre la decisión adoptada ese día, unilateralmente por Uruguay, de permitir el aumento de la producción en la planta UPM. Los funcionarios argentinos manifestaron que dicha decisión dejaba a su país en la obligación jurídica de recurrir a la Corte Internacional de La Haya, ya que afectaba la

soberanía ambiental de la República Argentina, violaba los tratados entre ambas naciones y la propia sentencia de la Corte Internacional de La Haya. Anunciaron que Argentina había solicitado seguir dialogando, para no caer en enfrentamientos, que solo beneficiarían a la empresa UPM y que Uruguay no había respondido a ello.

Según Cancillería Argentina, se realizaron 21 preguntas para analizar el pedido del aumento de la producción, tal como ordenaba la legislación vigente, las cuales Uruguay había contestado en forma incompleta o no había respondido 11 preguntas, en ninguna de las 4 oportunidades. Y las fuertes diferencias entre los gobiernos volvieron a marcarse cuando desde Buenos Aires se subió el tono de las acusaciones hacia Montevideo:

“la Argentina lamenta que los intereses de la empresa UPM-Botnia, sean tan poderosos que se hayan convertido en el factor que determina la relación entre el Uruguay y la Argentina. De la misma forma que nos hemos opuesto al accionar de los fondos buitres, también impediremos ser doblegados por una empresa transnacional (...). Hoy, habiendo Uruguay roto el diálogo unilateralmente, la Argentina se encuentra liberada de la obligación de anunciar conjuntamente los informes científicos” (Cancillería Argentina, 02/10/2013).

Cerraron la conferencia con un tono más conciliador, bregando por la revisión de la “decisión apresurada” y por la reanudación de las conversaciones.

En octubre de 2013, Argentina hizo entrega de otra nota a la Embajada de Uruguay, en la que manifestó oficialmente que la medida unilateral que Montevideo había tomado, constituía una ruptura unilateral del mecanismo de información y consulta previas establecido en los artículos 7 a 12 del Estatuto del Río Uruguay de 1975. A lo anterior se sumó el reclamo por el supuesto incumplimiento por parte de la planta de UPM (ex Botnia) de los estándares establecidos, que se verían agravados si la autorización de aumentar la producción se implementase⁴⁷. Por todo ello, Argentina solicitaba formalmente que el Gobierno uruguayo dejara sin efecto la Resolución, produzca la información complementaria pendiente y solicitada reiteradamente por la Delegación argentina ante la CARU, y se atenga al procedimiento de información y consulta previas. En caso contrario, el gobierno argentino se vería obligado a poner en marcha el procedimiento ante la Corte Internacional de Justicia previsto en el artículo 60 del Estatuto del Río Uruguay (Cancillería Argentina, 15/10/2013).

Un día después, llegó la respuesta uruguaya. Con gran énfasis -ya que incluso algunas frases fueron presentados en letra negrita y subrayadas- el gobierno de Mujica se defendía de las acusaciones afirmando que Uruguay había actuado en todo momento conforme a sus obligaciones internacionales particularmente las contraídas a través del Estatuto del Río Uruguay, y había sido respetuoso con la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 2010. Remarcaba que había presentado su solicitud a través de los artículos 7 al 12 del Estatuto y había procedido a autorizar el incremento cuando ya habían vencido los plazos allí establecidos, después de transcurridos más de 390 días desde el inicio del procedimiento. Contrariamente a lo expresado por Argentina, negaba haber roto unilateralmente el diálogo, y decía pronunciarse a favor del mismo. Incluso, enfatizó que los resultados del monitoreo conjunto arrojaban que la Planta Orión de UPM no contaminaba.

La soberanía ambiental compartida y la sintonía entre los gobiernos de Mujica y Fernández, que parecían ser la regla del nuevo cauce de las relaciones desde 2010, perdían terreno ante las acusaciones mutuas formuladas entre las dos naciones. Una vez más, Uruguay salía en defensa de la empresa privada, justificando que UPM había presentado su solicitud ante las autoridades nacionales competentes conforme a la normativa aplicable, las cuales habían dado visto bueno al proyecto⁴⁸ (Cancillería Uruguay, 16/10/2013).

⁴⁷ Los mandatarios argentinos alegaron que denuncias atinentes a violaciones e incumplimientos en temperaturas y contenido de fósforo, cromo, pesticidas y fenoles en el efluente habían sido presentadas por Argentina en la CARU.

Ahora bien, la parte uruguaya acusó a la argentina de anticipar su oposición al proyecto, prejuzgándolo. A continuación, Uruguay aludió que había notificado a Argentina sobre dicha solicitud, lo cual contuvo documentación anexa que incluía aspectos esenciales del proyecto y otros detalles técnicos para permitir a las autoridades argentinas evaluar el efecto probable de la obra en la navegación, el régimen del Río y la calidad de sus aguas. Reconocía que la delegación argentina, dentro del plazo previsto en el artículo 8 del Estatuto, había manifestado que a su juicio la documentación presentada resultaba incompleta, lo que motivó que Uruguay remitiera información adicional, dejando constancia que de esta manera se entregaba “la documentación completa del proyecto”⁴⁹

Ese fue un gran punto de disenso, en el que ambas posturas fueron endureciéndose. Uruguay consideraba los datos presentados “más que suficientes” ya que cubrían, a su entender, “los aspectos esenciales de la obra”, previsto en el párrafo tercero del artículo 7 del Estatuto, y el criterio de “la información más amplia posible”, al que refiere el artículo 113 de la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia. Reprochaba a Argentina el no haberle comunicado cuáles eran los aspectos del proyecto que podrían causar un perjuicio sensible a la navegación, al régimen del Río o a la calidad de sus aguas, ni las razones técnicas que permitan llegar a esa conclusión y ni las modificaciones sugeridas al mismo. Uruguay acusó, entonces, a la delegación Argentina ante la CARU de haber obstaculizado el transcurso de los plazos previstos en las normas, mediante sucesivos pedidos de información, desnaturalizando así un mecanismo que tenía como objeto la consulta y el intercambio informativo⁵⁰, permitiendo a las partes evaluar los impactos del proyecto en el río y negociar, si fuera necesario, los ajustes requeridos para evitar los eventuales perjuicios que pudiera causar (Cancillería Uruguay, 16/10/2013).

En síntesis, según la nota del Canciller Almagro, la delegación argentina no había opuesto una objeción formal al proyecto, utilizando, de manera inaceptable, el derecho a la información con el que contaban las Partes conforme a los artículos 7 a 12 del Estatuto, como derecho de veto implícito sobre los proyectos que se llevaban a cabo en el territorio de la otra Parte. Jurídicamente, Argentina incurría en violación de lo establecido en los párrafos 153 a 155 de la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de abril de 2010 y actuaba de manera contraria a la naturaleza, el objeto y el espíritu del Estatuto del Río Uruguay. Por ende, según dicha fuente, Uruguay podía ampararse en el párrafo 155 del Fallo, que habilitaba, luego de haberse recurrido al mecanismo de consulta de los artículos 7 a 12 y de persistir el litigio, la nación solicitante podía autorizar el plan en cuestión bajo su responsabilidad. En ese orden, Uruguay, haciendo uso de su legislación interna, justificaba la autorización a la Planta Orion, aunque hasta un máximo de 1.200.000 toneladas anuales, 100.000 menos que lo solicitado, tal vez con el objeto de disminuir las tensiones existentes. Aclaró que, en ningún caso el Gobierno uruguayo renunciaba a continuar las negociaciones bilaterales para lograr acuerdos que satisfagan a ambas partes en torno al control medioambiental del Río.

Lo novedoso de las aclaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores uruguayo, es que anunció que, con espíritu de diálogo, visitó Buenos Aires en octubre de 2013, e

⁴⁸ Según Montevideo, el día 15 de marzo de 2012, en concordancia con el artículo 7 del Estatuto de Río Uruguay, la delegación uruguaya ante la CARU había presentado allí la solicitud de incremento de la producción de la Planta Orión de UPM de 1.000.000 a 1.300.000 toneladas anuales, y la había acompañado por el informe correspondiente expedido por la División de Control y Desempeño Ambiental de la DINAMA, el cual negaba la existencia, “de impactos negativos residuales de significación”.

⁴⁹ El 28 de diciembre de 2012, Buenos Aires emitió un nuevo pedido, que fue concedido, a fin de facilitar que Argentina diera cumplimiento a lo que establecía el artículo 8 del Estatuto y se expidiera sobre el proyecto que le fuera notificado. A juicio de Uruguay, esto ocurría cuando la documentación ya presentada contenía elementos suficientes.

⁵⁰ Por consiguiente, al rechazar sin más la solicitud uruguaya en la Sesión Extraordinaria de la CARU del 16 de abril de 2012, prejuzgaba ya sobre la misma, anticipaba su rechazo y vaciaba de utilidad el posterior intercambio informativo a través un mecanismo que, tal como lo afirmó la Corte Internacional de Justicia en el párrafo 113 de su Sentencia, tiene como finalidad la de crear -a partir de la notificación del proyecto-, las condiciones para una cooperación fructífera entre las Partes.

hizo entrega de una nueva propuesta, con vistas a facilitar un entendimiento para establecer un nuevo marco normativo en la CARU superador de la reglamentación vigente hasta entonces, que resultaba insuficiente para que los dos países afronten en la CARU los nuevos desafíos en materia de prevención de la contaminación y se beneficien de los conocimientos técnicos y científicos acumulados durante estas décadas. Los avances de la propuesta sugerían mejorar los estándares sobre la base de disposiciones generales que tuviesen en cuenta las características de lo monitoreado hasta ese momento, para comenzar a controlar otras zonas del río a la brevedad posible de modo de continuar fijando estándares para los efluentes vinculados a trabajos agrícolas, otras producciones ambientales, los colectores de las ciudades, así como cualquier otra actividad que pueda modificar la calidad de las aguas del Río Uruguay.

Si algo han compartido los gobiernos de Mujica y Fernández ha sido la cantidad de veces que uno y otro debieron desmentir versiones de prensa en lo concerniente a las relaciones bilaterales. Lo distintivo respecto de otros vínculos bilaterales es que, entre Argentina y Uruguay, la prensa de un país suele leerse en el otro y gozar de peso considerable allí, en la formación de la opinión pública. En este caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores Argentinos, se explayó sobre las “mentiras” del Diario Clarín sobre UPM, acusándolo de usar la contaminación de la pastera sobre el Río Uruguay para desinformar a sus lectores y agraviar al gobierno argentino. El medio de comunicación, había utilizado en su tapa el titular “Timerman solamente mostró datos parciales” cuando “había prometido pruebas finales” (Diario Clarín, 10/10/2013). Ante ello, el gobierno nacional exclamó que había dado a conocer el día anterior el informe completo y final elaborado por los científicos argentinos pertenecientes al Comité Científico Binacional dependiente de la CARU, sobre la base de los datos que la comisión recibió de las muestras analizadas por los laboratorios canadienses seleccionados por el ente binacional, datos que no habían sido cuestionados por el Uruguay. Algo similar, ocurrió en los mismos días con el otro principal diario opositor al gobierno kirchnerista: La Nación. Cancillería Argentina lo acusó de mentir también con la cuestión de UPM, que, haciendo alusión a la CARU lanzó el titular “Acusaciones, secretos y mentiras alrededor de una comisión clave” (La Nación, 17/10/2013). En el cuerpo de la noticia, se acusaba a Argentina de impedir que se hagan públicas las actas de la CARU, lo cual le serviría para frenar informes de monitoreo ambiental, lo que fue rotundamente negado por el oficialismo.

Los Cancilleres de ambos Estados volvieron a reunirse, por mandato de sus presidentes, recién en marzo de 2014, en Buenos Aires. Los acuerdos alcanzados fueron varios. En primera instancia, el dragado de profundización a 34 pies del Canal Martín García, encomendándose a la CARP concluir los estudios técnicos. Se acordaron iguales aportes financieros para llevar a cabo las obras, instruyendo a la CARP que proceda a concretarlas a la brevedad a través de la obtención de los medios técnicos requeridos.

Segundo, el dragado del Río Uruguay, para el cual se acordó tomar el ejemplo de los exitosos trabajos conjuntos llevados a cabo por los ambos países para el mantenimiento y administración del Canal Martín García, instruyendo a la CARU a que inicie el proceso de dragado y balizamiento. Los dos países asumían el compromiso de aportar, en partes iguales, los recursos financieros necesarios.

Si se tuviera que buscar una palabra que resuma las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay durante los gobiernos de Fernández y Mujica, ésta podría ser ambigüedad. Ambigüedad por los vaivenes, marchas y contramarchas, para alcanzar acuerdos para los dragados de los ríos, la solución de los conflictos comerciales, y las consultas en los asuntos referentes a la pastera. Pero a su vez cooperación en numerosas áreas y nuevos proyectos compartidos, mientras recrudecía el disenso y el intercambio de notas en tono desafiante entre los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países por el conflicto entorno a la pastera UPM.

En este período tomó gran ímpetu el millonario proyecto del Puente Internacional Monte Caseros – Bella Unión. Si se analiza el contexto económico internacional restrictivo que aparejó el fin del boom de los precios de las materias primas, cobra mayor atención la envergadura y cantidad de proyectos conjuntos. En los mismos solía hacerse referencia a la integración regional en sus múltiples aristas, y a la integración productiva y física.

De ese modo, en abril de 2014, ambos Cancilleres instruyeron dar inicio de forma inmediata al llamado a licitación correspondiente. Almagro demostró gran entusiasmo en la construcción del puente binacional, ya que el mismo “engancharía” a Uruguay al corredor vial entre los océanos Atlántico y Pacífico, disminuyendo en gran magnitud los costes del transporte de carga (Cancillería Uruguay, 01/04/2014). No es desdeñable el hecho de que la Alianza del Pacífico, creada en 2011, estaba convirtiéndose a pasos agigantados en el nuevo modelo hacia el que miraban algunos países de la región, entre ellos Uruguay, que en 2012 fue aceptado como país observador de la misma.

En síntesis, la reunión entre Timerman y Almagro ratificó la búsqueda de mecanismos de trabajo para los dragados del canal Martín García, en el Río de la Plata, y del Río Uruguay, y promovió la apertura del proceso licitatorio para la construcción del puente binacional entre la uruguaya Bella Unión y la argentina Monte Caseros.

Otro punto positivo de la agenda bilateral que comenzaba a vislumbrarse fue la cooperación fronteriza, particularmente en materia salud, donde se fueron generando acuerdos para implementar un ambicioso plan de actividades en base a recursos compartidos, enfocado a la prevención de la salud en toda la región fronteriza, con un particular rol de las autoridades locales.

Siguiendo con los aspectos cooperativos de la relación, Almagro, en el marco del XLIV Período de Sesiones de la OEA de junio de 2014, siguió apoyando la restitución de los derechos de soberanía de Argentina sobre Malvinas y exhortó a la Asamblea a firmar una declaración que exija la reanudación del diálogo entre las partes. Recordó que Uruguay respaldaba desde siempre los derechos y la posición argentina, en forma invariable, en todos los foros internacionales donde se abordaba el tema que era, a su juicio, de interés hemisférico.

Ahora bien, apenas 7 días después de ese enfático apoyo, volvió el intercambio de notas entre los Cancilleres. Timerman comunicó la decisión del gobierno argentino de recurrir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya y de reevaluar la relación con Uruguay. La carta fue emitida luego de que el gobierno argentino tome conocimiento, a través de una nota presentada por la Delegación Uruguaya ante la CARU, que el gobierno de Mujica había autorizado seis días atrás, y en forma definitiva, el aumento de producción de UPM a 1.365.000 toneladas anuales.

Timerman calificó a la acción como inamistosa y violatoria, una vez más, del Estatuto del Río Uruguay. Con ese accionar, Uruguay rompía unilateralmente, según el mandatario argentino, el mecanismo de información y consulta previa establecido en los artículos 7 al 12 del referido Estatuto, “que se encontraba en pleno desarrollo en octubre de 2013 cuando fue interrumpido de manera arbitraria por su gobierno” (Cancillería Argentina, 13/06/2014). La petición de la parte argentina volvió a ser la misma que en octubre de 2013: que se revoque la nueva resolución, y se cumpla estrictamente y de buena fe el Estatuto⁵¹. En paralelo, Buenos Aires anunció la reevaluación de todas las políticas de relacionamiento bilateral con Uruguay, así como el funcionamiento de las respectivas comisiones binacionales (Cancillería Argentina, 13/06/2014).

⁵¹ El Ministro de Asuntos Exteriores argentino sentenció haber confirmado en sus notas del 15 y 23 de octubre de 2013, como así también las del 22 de noviembre de 2013, el rechazo a la autorización provisoria del aumento unilateral de la pastera, lo cual había sido desoído por su contraparte, por lo que en el día de la fecha decidía recurrir inmediatamente a la Corte por el incumplimiento uruguayo del Estatuto del Río Uruguay y de la propia sentencia del Tribunal del 20 de abril de 2010.

Almagro respondió negando que la decisión haya sido un gesto inamistoso hacia Argentina, y considerando la amistad entre ambos países un “mandato irrenunciable”, nuevamente declarándose dispuesto a negociar sin dilaciones. Lo que claramente cabe dilucidarse es qué se negociaría, ante una decisión consumada. Encasillado en su postura, al igual que su par argentino, Almagro creyó una afirmación infundada el hecho de sostener que la autorización de las autoridades nacionales haya constituido una violación de sus obligaciones internacionales o una ruptura unilateral del mecanismo de consultas entre ambos países, reafirmando los términos de sus notas del 16 de octubre y 1º de noviembre de 2013, que, a juicio del canciller, daban cuenta de la legitimidad de la decisión adoptada, luego de haberse agotado los plazos procesales del procedimiento de consulta y luego de haber, según él, la información completa conforme a lo dispuesto por la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia (Cancillería Uruguay, 14/06/2014).

Puede verse como las posturas han permanecido inamovibles, a excepción de la intensificación y la dureza de los reclamos argentinos que han ido en aumento. En esta ocasión, Almagro se mostró sorprendido ante la intención de Argentina de reevaluar todas las políticas de relacionamiento bilateral con Uruguay, aduciendo que Montevideo siempre había bregado por el diálogo y cooperación para lograr acuerdos, y que, por el contrario, era Argentina quien venía adoptando medidas que perjudicaban “injustificadamente” al comercio, el turismo y los puertos uruguayos, las hidrovías de la región y en definitiva, y en consecuencia integración regional .

Parecía ser una nueva carta que jugaba Cancillería Uruguay para justificar su accionar, ya que en las anteriores notas esas cuestiones habían sido dejadas al margen. Otro aspecto novedoso que criticó Almagro fue el costo monetario “desproporcionado” que podría tener ir a La Haya por “tan sólo” 100.000 toneladas de celulosa. Según los funcionarios uruguayos, era una decisión infundada, que atentaba contra el cumplimiento de buena fe de los tratados internacionales generando vetos no contemplados jurídicamente a través de dilaciones. Por último, desafió a Argentina a probar su razón, como su país ya lo había hecho tanto en la Corte Internacional de Justicia como en el Tribunal Arbitral del Mercosur, instándola a soluciones mutuamente aceptables y a no abandonar unilateralmente el diálogo entre ambos Estados, que redundaría en un retorno a “una de las peores épocas de las relaciones bilaterales”, lo cual conllevaría el bloqueo de los puentes binacionales, la paralización de la integración fronteriza, la puesta de obstáculos a los dragados y las obras de infraestructura en los ríos comunes y a las trabas al comercio.

Cuando en el comunicado de junio de 2014 arriba mencionado, Almagro denunció que era Argentina quien venía adoptando medidas que perjudicaban al comercio, el turismo, los puertos uruguayos, las hidrovías de la región y en consecuencia integración regional, hacía referencia al hecho de que tras el nuevo diferendo ocurrido en 2013, Argentina estableció una medida por la cual se inhibía la utilización del Puerto de Montevideo para buques cargados con mercadería con destino u origen a su territorio, lo cual representó grandes pérdidas económicas para Montevideo y el encarecimiento de algunos productos para Argentina. Cuando Almagro refirió al perjuicio para con las hidrovías en la región, además de los retrasos en el tema dragados, Argentina había presentado, al igual que Uruguay, un proyecto para emplazar un puerto de aguas profundas en el Océano Atlántico. En realidad, era un viejo proyecto argentino, que el gobierno había actualizado recientemente, lo cual se anunció a principios de 2014, y causó repercusiones en las autoridades uruguayas, ya que el lugar elegido sería la desembocadura del Río de la Plata, lo cual afectaría la viabilidad y operatoria de las proyectadas terminales uruguayas⁵² (BID, 2015).

En relación a ello, Pereyra (2015) remarcó que:

⁵² Uruguay buscaba erigirse como receptor de cargas de exportación e importación de países de la región, en especial Bolivia y Paraguay que no cuentan con salida al mar. A tal fin se firmaron memorándums.

“las relaciones con Argentina anduvieron de tumbo en tumbo desde que Vázquez asumió su primer gobierno –el conflicto por las pasteras fue el disparador de las diferencias- y las cosas no están terminando bien entre los progresismos del Río de La Plata. Es así que el Ministro de Economía uruguayo dijo que la Argentina es el obstáculo más importante si se pretende alcanzar un acuerdo comercial con Europa” (Pereyra, 14/11/2015)

No obstante el fuerte intercambio entre los Cancilleres, la “unidad latinoamericana” entre gobiernos de similar signo volvió a poner paños fríos a la situación. En ese juego de consenso y disenso, Uruguay actuó apoyando a Argentina en la reestructuración de su deuda soberana, priorizando así, pese a sus buenas relaciones con Estados Unidos, los vínculos y la unidad regional. Lo hizo en el marco de las instituciones regionales, como fue el caso de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y del Mercosur. Allí, los Estados de la región manifestaron el rechazo a la actitud de los Fondos, y consideraron que su accionar obstaculizaba el logro de acuerdos definitivos entre deudores y acreedores y ponía en riesgo la estabilidad financiera de los países. Reconocían la vocación de Argentina de continuar cumpliendo sus compromisos financieros internacionales, tal como lo venía haciendo, y abogaban por la búsqueda de una solución que no comprometiera su desarrollo y el bienestar de su pueblo.

Parte de esta nueva distensión fue también la postura adoptada por el gobierno de Mujica tras la aparición de Guido, nieto de Estela de Carlotto, presidenta de Abuelas de Plaza de Mayo, una figura muy cara para los cuadros kirchneristas. No solamente Cancillería emitió un comunicado de prensa expresando su más profunda satisfacción, sino que Aladi, en Montevideo, declaró a Estela de Carlotto primer ciudadana Ilustre de América Latina, siendo Almagro quien, con un emotivo discurso impulsó tal designación, reivindicando fervientemente la política de Derechos Humanos en la región.

A pesar de las dudas en torno a su realización, debido a los entredichos entre as Cancillerías, y tras 4 años de tediosas negociaciones, el 30 de octubre de 2014 comenzó el dragado y balizamiento del Río Uruguay.

En abril de 2015, en ocasión del 33º aniversario de la Guerra de Malvinas, ya con el Ministerio de Relaciones Exteriores en manos de Nin Novoa, Uruguay volvió a expedirse, reiterando su posición nacional, basada en el principio de la solución pacífica de las controversias y el apoyo al reclamo del legítimo derecho de soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. También reiteró que el principio de la libre determinación de los pueblos no era aplicable al caso de Malvinas por tratarse de una cuestión de integridad territorial de los Estados, y calificó como inoportuna la reciente decisión del Gobierno británico de fortalecer los dispositivos militares en Malvinas por las supuestas “amenazas” provenientes de Argentina. Estando a cargo de la presidencia pro tempore de La Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS), exhortó a otros Estados a reconocer esta zona como tal y destacó la búsqueda persistente de los gobiernos democráticos argentinos sobre la necesidad de encontrar una solución a la disputa de soberanía (Cancillería Uruguay, 02/04/2015).

Tras la finalización de los mandatos de Mujica y Almagro, Argentina fue el primer país visitado por el flamante Canciller Nin Novoa, tras la asunción de Vázquez (Cancillería Uruguay, 01/09/2015). Este gesto fue claramente una señal de la importancia que revestía el vínculo bilateral para el FA, como así también de la buena voluntad que existía para encauzar las relaciones.

En un comunicado conjunto con Timerman, ambos Ministros coincidieron en la necesidad de establecer un canal de comunicación directo para atender de forma pragmática la amplia agenda bilateral, para lo cual acordaron una serie de reuniones entre ambas Cancillerías a fin de tratar una amplia agenda que incluía el dragado de los canales, temas de navegación, monitoreo ambiental del Río Uruguay y en la zona

de influencia de UPM, las negociaciones Mercosur-Unión Europea así como temas regionales en especial la situación en la frontera entre Colombia y Venezuela y el papel que podía desempeñar Unasur en este diferendo, tal como lo hiciera en el año 2010. La agenda iba cambiando y ya se perfilaban los nuevos temas que heredaría la administración Macri en la agenda bilateral.

Uno de los últimos temas tratados por los gobiernos de Fernández y Vázquez, y que fue cerrando de manera relativamente positiva el período fue la Cooperación Consular. Impulsada por ambos países, incluía cuestiones tales como visado en pasaporte provisorio y documentos válidos de viaje, cooperación informática sobre mecanismos vinculados a la previsión social, armonización de documentos vinculados al tránsito de menores, e inscripciones en los Registros Civiles. Estos acuerdos cobraban vital importancia dado el flujo de ciudadanos que se desplazan anualmente hacia uno y otro país. Asimismo, se vislumbró la posibilidad de trabajar para un acuerdo relativo a la residencia permanente y un memorándum de entendimiento sobre cooperación consular, y se fijaron reuniones próximas encaminadas a tales fines.

Se cierra este capítulo de forma muy similar a la que comenzó: mientras Argentina hacía hincapié en los reclamos por el aumento de la producción de la pastera UPM - desde mediados del segundo gobierno de Fernández- amenazando con llevar el litigio a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, Uruguay arremetía contra Argentina en el Mercosur, intensificando sus reclamos contra las barreras para arancelarias y el proteccionismo de Argentina, que violaba el espíritu del bloque. Además, fue el Canciller uruguayo Nin Novoa, quien, con renovado ímpetu, encabezó los reclamos por la flexibilización del Mercosur para permitir a sus integrantes negociar acuerdos extra-zona sin necesidad del visto bueno del resto de sus miembros, postura que era defendida fervientemente por Argentina y Brasil (El País, 28/05/2015).

Capítulo IV: las Relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay durante los gobiernos de Mauricio Macri y Tabaré Vázquez (diciembre de 2015- junio de 2019)

Hasta último momento, hubo reuniones entre los representantes kirchneristas y los del gobierno de Vázquez, quienes acordaron continuar trabajando en pos de la cooperación bilateral en asuntos variados. La cuestión de las pasteras tendió a desaparecer de la agenda, ante un gobierno argentino absorbido por las cuestiones internas, entre ellas las acusaciones de corrupción llevadas a cabo por la oposición, el eterno litigio con los fondos “buitres” y la muerte del fiscal Nisman. La cuestión económica no era prometedora en ninguno de los dos países, pues el ciclo expansivo había terminado y proliferaban los debates acerca de cómo continuar la política económica. Si bien el triunfo de Macri era para muchos predecible, Vázquez se encontró desconcertado ante un contexto muy distinto al de 2005. Si en ese momento era el auge de las izquierdas –o mejor dicho centro-izquierdas- latinoamericanas, ahora la región giraba al revés.

Por contraposición al capítulo III, el período Macri-Vázquez se considera homogéneo, ya que los temas y lineamientos se mantuvieron constantes.

La recomposición de los vínculos bilaterales: un objetivo común e inmediato para Macri y Tabaré Vázquez

En diciembre de 2015, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay concedió el beneplácito al próximo Embajador de la República Argentina, Guillermo Montenegro, quien no pertenecía a Cancillería, sino que se desempeñaba como Ministro de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires.

Ya en enero de 2016, se reunieron en Anchorena Macri y Vázquez. Así como ese lugar había inaugurado una “nueva era” en las relaciones entre Argentina y Uruguay a posteriori del Fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya en 2010, seis años después se ponderaba al encuentro entre los recientemente electos mandatarios como “relanzador y reforzador de la relación bilateral” (La Nación, 07/01/2016). Los principales medios de comunicación argentinos, que habían hecho campaña para la fórmula de Cambiemos, y habían sido acusados de elevar noticias falsas acerca de la relación bilateral, hicieron eco del encuentro, aprovechando la ocasión para reafirmar sus críticas al gobierno de Fernández:

“el gobierno uruguayo viene de una período de tensiones con los Ejecutivos de Néstor y Cristina Kirchner en Argentina desde 2003, especialmente durante el primer mandato de Vázquez (2005-2010), por el conflicto por la instalación de la pastera Botnia sobre el Río Uruguay, un caso que llegó a La Haya. En los últimos años, a eso se sumaron las medidas comerciales adoptadas por una Argentina ahogada por la fuga de divisas, con fuertes controles sobre el flujo de dólares y disposiciones que afectaron al comercio regional y al turismo, golpeando duramente a Uruguay” (La Nación, 07/01/2016).

Malcorra declaró que en el encuentro, el tema medioambiental había estado presente, y que si bien incluía a las pasteras no acababa allí.

Ese mes, se firmó el Acta Monte Caseros-Bella Unión del Estudio de Viabilidad Técnica, Económica y Ambiental del Puente Internacional, que dio gran impulso a la concreción del proyecto ya gestionado por el kirchnerismo. Un mes después, Malcorra visitó de manera oficial Uruguay, siendo la primera visita que realizó en el exterior, lo cual demostró la importancia y el buen estado de los vínculos bilaterales entre

Uruguay y Argentina. A raíz de ello, el Canciller Nin Novoa agradeció la visita y subrayó el trabajo permanente que se ha venido realizando con Argentina durante lo que iba de 2016, así como la sintonía existente entre ambas Cancillerías. Los ministros repasaron los principales asuntos de la agenda bilateral y regional, en particular el mandato emanado de la reunión de Presidentes de Anchorena del pasado 7 de Enero, en el cual se había anunciado la creación de un instrumento ambiental binacional. Los Cancilleres debatieron sobre la implementación del mismo, que tendría a finalidad de apoyar el control y gestión ambiental de los espacios de interés compartidos. Otra cuestión que se retomó fue la de la planta regasificadora que se construía en Uruguay. Más específicamente, lo concerniente a la venta de gas natural licuado a Buenos Aires. Los Cancilleres alentaron los trabajos técnicos que se estaban llevando a cabo entre los respectivos Ministerios de Energía para alcanzar un acuerdo comercial. El Acuerdo Macro en Materia Energética se logró a mediados de 2016, y plasmó la disposición argentina a la compra de los excedentes de la planta regasificadora que se instalaría en Puntas de Sayago (Informe Mercosur, 2017).

La cuestión de los dragados en curso continuó en primera plana con las nuevas administraciones, aunque a diferencia de lo acordado por Fernández y Mujica, consideraron que para la profundización y mantenimiento de los mismos era conveniente llamar a licitación internacional, en lugar de continuar realizándolos de manera mancomunada como hasta entonces.

Acerca de las negociaciones Mercosur – UE, Nin Novoa manifestó que constituían una prioridad para la Presidencia Pro Tempore de Uruguay en Mercosur y expresó presura por realizar el intercambio de ofertas con la UE durante el primer semestre de 2016. Malcorra coincidió plenamente y asumió el compromiso de coadyuvar a ello (Cancillería Uruguay 19/02/2016).

Los Ministros manifestaron la necesidad de continuar en pos del cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de Derechos humanos en el Mercosur y de la actuación conjunta en dicho ámbito en los asuntos vinculados al crimen organizado transnacional. Para culminar el encuentro, tal como lo había hecho con el anterior Canciller argentino, Nin Novoa acordó con Malcorra retomar los mecanismos de cooperación existentes, incluyendo reuniones semestrales de Cancilleres (Cancillería Uruguay 19/02/2016).

Como ya se ha mencionado, en febrero de 2016 Malcorra se reunió con su par, Rodolfo Nin Novoa en Montevideo, con quien avanzó en diferentes áreas de la agenda bilateral y regional, pactando al menos dos reuniones anuales. Es de destacar que la primera visita oficial del presidente Macri fuera de la Argentina había sido a Uruguay, para encontrarse con Vázquez, y lo mismo sucedía con Malcorra, pues era su primer viaje para una reunión bilateral. La mandataria declaró:

“eso define la forma prioritaria que le damos a la relación entre estos dos países hermanos [...] La decisión del presidente Macri es que todos los temas que son de integración con Uruguay se deben poner sobre la mesa y se deben resolver [...] Hablamos del Mercosur, de la cuestión del dragado, de los puertos, y de avanzar en el instrumento que nos dará la forma de mantener el control ambiental completo del Río Uruguay. Estamos trabajando para ver cómo se instrumentaliza pero para nosotros es muy importante no solamente la Hidrovía como canal de conexión sino también la salud del Río Uruguay” (Cancillería Argentina, 19/02/2016).

Su parte, el Canciller uruguayo consideró:

“un gran gusto que Uruguay y la Argentina retomen esta senda de hermandad y compromiso rioplatense [...]. Nuestra región es una gran productora de alimentos en el mundo, y ahí tiene que haber un espacio donde se generen más

oportunidades, se genere comercio y riqueza para que se le pueda dar a la gente el bienestar que merece” (Cancillería Argentina, 19/02/2016).

En octubre de 2016, Vázquez visitó a Macri en Olivos, abordando allí diversos temas de la agenda común, que, según Cancillería Argentina, reafirmaba y profundizaba el rumbo fijado por las coincidencias que los Mandatarios habían manifestado en Anchorena a principio de año. Se firmó un Acuerdo de Exención de Visados de Corta Duración que disponía exenciones recíprocas, mucho más amplias que las hasta entonces vigentes, para los nacionales de los dos países. El tratado entraría en vigor en noviembre, y habilitaría a los ciudadanos argentinos y uruguayos a permanecer hasta noventa días en el otro país sin visa (Casa Rosada, 24/10/2016).

Adicionalmente, los mandatarios consensuaron crear un Comité binacional para la candidatura conjunta de Argentina y Uruguay como Sedes del Mundial de Fútbol 2030. Ambos Gobiernos manifestaron su satisfacción por las medidas adoptadas en la CARP para recuperar el Canal Martín García a sus condiciones de diseño en el menor tiempo posible y acordaron el llamado a licitación pública internacional para el dragado de profundización y posterior mantenimiento y valoraron los avances logrados en el desarrollo de un Laboratorio Ambiental binacional en el ámbito de la CARU, el cual, se aclaró, mediría la calidad del agua en todo el tramo compartido del Río Uruguay, bajo los parámetros internacionales más avanzados, permitiendo reducir los costos de los análisis que hasta ese entonces se procesaban en el extranjero. Se agregó al mismo un Plan de Monitoreo, con la instalación de ocho puntos de muestreo -con frecuencia mensual- a lo largo del río y se anunció que ya se encuentran en ejecución programas de medición de calidad de aguas en sus costas y playas.

Se coincidió en que la máxima transparencia era clave, por ende, era imperiosa la publicación, en el menor plazo posible, de los resultados de las mediciones ya realizadas tanto en la planta UPM como en el Río Uruguay. Conversaron sobre la necesidad de proseguir con el dragado de los ríos, los estudios para la construcción del puente Monte Caseros-Bella Unión y de iniciar una evaluación de factibilidad técnico-financiera para la construcción de un puente que podría ubicarse en el eje Zárate-Brazo Largo-Nueva Palmira o sus adyacencias. Sumado a lo anterior, expresaron su satisfacción por la reactivación del mecanismo de trabajo de los Comités de Integración Fronteriza y acordaron que CODEFRO retome sus actividades a la mayor brevedad.

Acerca de la Crisis en Venezuela, los Presidentes resaltaron el Comunicado Conjunto de Estados Miembros de la OEA del 22 de octubre de 2016⁵³ y reiteraron el llamado al diálogo entre el Gobierno y la oposición venezolanos que permita una salida pacífica a la crítica situación (Casa Rosada, 24/10/2016).

Destacaron la importancia de fortalecer al Mercosur, profundizando la Unión Aduanera, actualizándolo e impulsando negociaciones conjuntas con terceros países y grupos de países, transformándolo en plataforma para la efectiva inserción internacional de los países que lo integran.

Para cerrar el encuentro, Macri, agradeció el histórico y valioso apoyo del pueblo y del Gobierno uruguayo a los legítimos derechos de soberanía de la República Argentina sobre de las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

Como se acordó en Olivos, las delegaciones de Argentina y Uruguay ante la CARU hicieron entrega a Malcorra de los informes correspondientes al Comité Científico en la planta Orión (UPM-Ex Botnia), el río Gualedaychú en su desembocadura en el Río Uruguay y el río Uruguay en la zona de influencia de la planta Orión y el Río

⁵³ Almagro, Secretario General de la OEA, llamó a los países de la región a emprender "acciones concretas para defender la democracia en Venezuela" luego de que el Consejo Nacional Electoral venezolano suspendiera la recolección de firmas para convocar a un referéndum revocatorio. Lo anterior fue considerado un punto de inflexión y de quiebre del sistema democrático (OEA, 22/10/2016).

Gualeguaychú, a fin de dar cumplimiento a lo resuelto por la Corte Internacional de Justicia. Se indicó que se había avanzado en temas claves desde mayo de ese año, en el marco de una relación bilateral madura, que implicaba facilitar el acceso a la información, mediante la publicación con transparencia de los datos del Comité de la CARU. Adicionalmente, la CARU comenzó a elaborar la actualización de su legislación (Digesto) para la armonización de los estándares sobre el aprovechamiento y uso del Río Uruguay, y, principalmente de calidad de sus aguas a fin de mantener la integridad física, química y biológica del río. Se ponderaron los avances sobre el laboratorio ambiental binacional de última generación que los presidentes habían aceptado instalar con la esperanza de que se transforme en referente regional sobre cuidado ambiental y protección de aguas, a través de la evaluación y saneamiento del Río Uruguay en su totalidad. Se recordó que la CARU comenzaría en diciembre con la etapa inicial del Monitoreo Integral, a lo largo de todo el tramo compartido del río de aproximadamente 500 km. a fin de determinar la salud del mismo. Cabe mencionar que en el radio de las aguas de la Planta Orión, de la desembocadura del Río Gualeguaychú, y del Río Uruguay en la zona de influencia de la planta Orión y el Río Gualeguaychú se encontraron incumplimientos y excesos a los parámetros ambientales establecidos, pero ante ello los gobiernos no accionaron.

En marzo de 2017, con motivo del 40° Aniversario de la CARP, Malcorra y Nin Novoa visitaron su sede, en la Isla Martín García. Los Cancilleres hicieron una revisión de los principales proyectos compartidos en el ámbito del Río de la Plata: el dragado de profundización del Canal Martín García, la profundización y extensión del Canal de Acceso al Puerto de Montevideo, el desarrollo turístico de las islas Martín García y Timoteo Domínguez, y la demarcación del límites entre ambas islas y de los accesos naturales de la isla Martín García, ratificando los compromisos asumidos en la agenda bilateral de integración. A posteriori, Nin Novoa recibió al Gobernador de la provincia de Entre Ríos, Gustavo Bordet. Si bien Bordet pertenecía al peronismo, se caracterizó por tener buenas relaciones con Macri, al menos en los primeros dos años de gobierno, por lo que puede enmarcarse la reunión como parte de las buenas relaciones existentes en ese entonces entre los gobiernos de ambos países. Se negoció el establecimiento de un programa de trabajo que contribuiría al desarrollo local de los pueblos ribereños, profundizando las relaciones transfronterizas por medio de la reactivación de la CODEFRO e incrementando las actividades productivas de carácter integrador a ambas márgenes del Río Uruguay (Cancillería Uruguay, 22/03/2017).

En Julio de 2017, Nin Novoa se reunió con el nuevo Canciller argentino, Jorge Faurie⁵⁴, en el marco de la Reunión Ordinaria del Consejo de Mercado Común (CMC) del Mercosur. Allí, se recalcó el fluido diálogo que organismos e instituciones de ambos países mantenían, con base en una agenda variada, cooperativa y constructiva. Abordaron temas referentes al dragado del Río Uruguay, al canal de acceso al puerto de Montevideo, a la televisión digital y concesión de frecuencias, a la candidatura conjunta para el Mundial 2030, y al fomento del comercio bilateral.

En agosto se produjo un nuevo encuentro entre los Ministros de Asuntos Exteriores, lo cual Cancillería Uruguay juzgó como muestra de la intensidad y profundidad del relacionamiento estratégico entre Uruguay y Argentina. Ambos repasaron la amplia agenda bilateral, y subrayaron las coincidencias existentes en lo político, así como también los avances concretados en lo económico-comercial. Prometieron dinamizar la agenda fronteriza y la integración económica regional e internacional. En materia regional, conversaron acerca del desarrollo de las negociaciones Mercosur – UE, la necesidad de fortalecer la integración dentro del bloque y desde allí avanzar hacia la asociación con otros bloques o países.

⁵⁴ El 29/05/2017 Malcorra renunció a Cancillería alegando razones personales. Fue reemplazada por Faurie, quien era miembro de su equipo, quien desde diciembre de 2015 era embajador en Francia. El nombramiento del nuevo Ministro –quien era un diplomático de carrera- se concretó el 12/06/2017 (El Cronista, 13/06/2017).

Ya propuesto por los gobiernos de Fernández y Mujica, en noviembre se firmó un Memorandum para la postulación conjunta de Argentina, Uruguay, y el recientemente invitado Paraguay a fin para organizar la Copa FIFA 2030. El mismo fue firmado por los cancilleres y los titulares de las Asociaciones de fútbol de los tres países. Adicionalmente, Faurie y Nin Novoa relanzaron CODEFRO –tal como acordaron en la reunión que habían mantenido en agosto-, cuyo objetivo era la integración y desarrollo económico, cultural y social de la zona de frontera argentino-uruguaya. Faurie dio cuenta de que el mandato de Comisión debía ser la mayor libertad de circulación de personas y mercaderías para estar más cerca, y que resultaba importante actualizar la agenda de proyectos y necesidades de los pueblos de la frontera común. El argentino también reflejó la convicción del gobierno argentino sobre la coincidencia de los dos Estados en el sentido de perseguir modelos agroexportadores: “Argentinos y uruguayos estamos insertándonos en el mundo a partir de la eficiencia agropecuaria. Tenemos que plantearnos cómo hacer más competitivos y más eficaz esa producción, que es la que nos está dando la viabilidad como nación” (Cancillería Argentina, 29/11/2017). Cabe destacar que esta comisión binacional había sido creada en 1987, pero no se reunía desde 2004, ante lo cual los Ministros coincidieron en que las reuniones nunca se deberían haber interrumpido y que el futuro era común.

En febrero de 2018, el nuevo Embajador de la República Argentina, Mario Barletta⁵⁵, presentó Cartas Credenciales ante el Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay. Barletta no pertenecía al ámbito de Cancillería, sino que había sido Intendente de la ciudad de Santa Fe y Diputado nacional. En dicha ocasión se resaltó el excelente estado de la relación bilateral, lo cual se evidenciaba en las numerosas reuniones de alto nivel que los Jefes de Estado y los Cancilleres de ambos países habían mantenido en los últimos años. Se ponderó la dinamización de los mecanismos binacionales de trabajo que vinculaban a Uruguay y Argentina en integración fronteriza, cooperación técnica, seguridad, infraestructura, cultura y deporte. En lo comercial, los mandatarios se comprometieron a redoblar esfuerzos para potenciar el comercio y las inversiones bilaterales. Se ponderaron los avances en la recuperación, mantenimiento y profundización del Canal Martín García, y las tareas de dragado y el establecimiento de un Laboratorio Binacional en la CARU. Para finalizar, se resaltaron los niveles de convergencia alcanzados en el Mercosur, en su agenda interna de sinceramiento y de mayor proyección externa (Diario El Pueblo, 08/02/2018).

A posteriori, Nin Novoa, recibió en audiencia conjunta al Embajador de la República Argentina, Mario Barletta, y al Encargado de Negocios ad interim de la Embajada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rossa Commane, quienes entregaron al canciller uruguayo una Carta Conjunta de los Gobiernos argentino y británico, por la cual invitaban a compañías aéreas del Uruguay a operar un nuevo servicio aéreo civil semanal entre las Islas Malvinas y Uruguay, “en el marco de la Declaración Conjunta y el Canje de Notas suscriptos bajo fórmula de soberanía por los Gobiernos de Argentina y el Reino Unido el 14 de julio de 1999, los cuales constituyen la base legal para vuelos entre las Islas Malvinas y terceros países” (Cancillería Uruguay 28/02/18). Las aerolíneas interesadas deberían comunicarse simultáneamente con las Embajadas del Reino Unido y de Argentina en Montevideo. Claramente, lo anterior constituyó un cambio tajante respecto a la política llevada a cabo hacia el Reino Unido por Mujica y Fernández, de hecho, un acuerdo de tales características hubiese sido impensado cuatro años atrás. Se pasó de una postura de apoyo bilateral y multilateral, aunque cauta, constante, a la reivindicación de la soberanía argentina sobre Malvinas por parte de Mujica, a un acuerdo “amistoso y cooperativo” trilateral.

También en febrero de 2018, se firmó el Contrato de Profundización y Mantenimiento del Canal Martín García con el Consorcio Boskalis Dredging International. La obra de

⁵⁵ El 01/09/17 Guillermo Montenegro renunció a su cargo como Embajador, para asumir como Diputado electo por la provincia de Buenos Aires. En su lugar, Macri dispuso a Mario Barletta, ex diputado por Santa Fe y la Unión Cívica Radical, quien asumió el 24/01/2018 (La Nación 24/10/2017).

dragado se dividiría en dos etapas: En una primera etapa, que se realizaría hasta febrero de 2019, tendría lugar el dragado de profundización del Canal Martín García a 34 pies (10,36 metros) en fondos blandos y a 38 pies (11,58 metros) en las áreas de fondos duros; en una segunda etapa se realizaría el dragado de mantenimiento necesario para conservar el Canal Martín García al nuevo diseño. Cabe recordar que en abril de 2017, había tenido lugar el llamado a licitación pública en el seno de la CARP.

En marzo de 2018, comenzaron los trabajos de dragado del Río Uruguay, en el Paso Tres Cruces, a 20 kilómetros del Puerto de Fray Bentos, por la empresa belga Jan De Nul NV, y la draga Amerigo Vespucci, los cuales fueron inaugurados por los presidentes de la Delegación argentina y uruguaya en la CARU. Se estimaba que a fines de octubre de ese año, los pasos ya se encontrarían dragados y el Río Uruguay se convertiría en una verdadera hidrovía, navegada comercialmente. La contratación implicaba cuatro años de trabajo, el primero de ellos dedicado a la profundización de la vía navegable, y los tres años subsiguientes al mantenimiento de la profundidad lograda. De otra parte, se desarrolló, en la Isla Martín García, el primer encuentro de legisladores de Argentina y Uruguay, a fin de lograr mayor cercanía y diálogo más fluido entre los respectivos parlamentos.

En mayo de 2018 se reunieron en Buenos Aires Nin Novoa y Faurie. El primero, estuvo acompañado por el Embajador de Uruguay en Argentina, Héctor Lescano y por los presidentes de las comisiones del Río de la Plata y del Río Uruguay. El parte uruguayo refirió al clima cordial y franco que reflejaba el excelente estado de la relación bilateral (Cancillería Uruguay, 04/05/2018). Del encuentro, surgió un comunicado conjunto en el que se destacaron los avances en la elaboración de una agenda estratégica, cuyos tópicos eran fundamentales para la integración entre los dos países: infraestructura, navegación, salud, migración, seguridad, comercio y cooperación antártica, entre otros.

Según Cancillería Argentina, que fue mucho más extensa que la uruguaya en torno a lo tratado en la reunión, los Ministros destacaron la profunda e intensa relación entre ambos países, que se ha fortalecido y diversificado en los últimos años como consecuencia de la cooperación en distintos ámbitos. Como novedad, concordaron que los respectivos organismos técnicos inicien el estudio de la demarcación del límite lateral marítimo entre la Argentina y Uruguay de la plataforma continental más allá de las 200 millas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 70 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo de 1973 y coincidieron en la necesidad de que la Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay concluyan un Acuerdo para la lucha contra el narcotráfico en la Hidrovía Paraguay-Paraná⁵⁶.

En línea con la visión más liberal y pro-globalización del gobierno de Macri, respecto al de Fernández –a lo cual se ha hecho referencia en los capítulos I y II- los referentes estuvieron de acuerdo acerca de la importancia de los ámbitos de negociación tanto en los ámbitos bilaterales como en el Mercosur para promover la libre circulación de bienes y servicios, removiendo las trabas aún existentes y alentando la ejecución de nuevos proyectos comerciales y de inversión. Para ello, reunirían a la Comisión Bilateral de Asuntos Comerciales en el segundo semestre del año.

Continuando con los trabajos del gobierno de Fernández, decidieron celebrar una videoconferencia preparatoria de la Reunión de Consulta Consular, en la cual buscarían negociar un acuerdo sobre Residencia Permanente que facilite la libre circulación de las personas. Lo mismo con el proyecto de atención en casos de urgencias y emergencias médicas de los ciudadanos no residentes de cada país cuando se encuentren en el territorio del otro, lo que involucraba a los respectivos

⁵⁶ La lucha contra el narcotráfico constituyó una de las principales presiones de Washington hacia América Latina desde fines de los 90'. Estados Unidos culpabilizaba a la región por ser productora de estupefacientes, mientras que los gobiernos de "giro a la izquierda" consideraban responsable a Washington ya que era el primer demandante y consumidor. La firma de los acuerdos al entre Vázquez y Macri puede verse como un intento por congraciarse con Washington en esa cuestión, marcando diferencia con sus predecesores.

Ministerios de Salud. Otro sesgo de continuidad fue el hecho de que se destacaron los avances producidos en la agenda bilateral en materia de seguridad y el alto grado de cooperación entre las autoridades competentes de los dos países, ante lo cual se comprometieron a fortalecer los mecanismos de intercambio de información en el combate del crimen organizado y acordaron realizar los esfuerzos necesarios para la suscripción del acuerdo marco sobre Cooperación en Materia de Prevención del Uso Indevido y Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Desvío de Precursores Químicos, que se encontraba en negociación.

La integración y el desarrollo de la zona de frontera siguió siendo otro eje primordial que incluía las áreas de Control Integrado (ACI) y el resto de los pasos internacionales habilitados y la agilización de la operatoria del Mecanismo de Reconocimiento Recíproco de Competencias en materia migratoria en las ACIs, para lo que era relevante profundizar el intercambio de información convenido por los organismos de control migratorio de ambos países. En tal sentido, ponderaron la reactivación de la CODEFRO que se había producido y acordaron que dicha comisión se vuelva a reunir próximamente.

Concordaron en la necesidad de incrementar la presencia de funcionarios de control migratorio en los Pasos Internacionales y restablecer el control integrado, bajo la modalidad de Reconocimiento Recíproco de Competencias, en los aeropuertos Jorge Newbery (Buenos Aires) y Carrasco (Montevideo). Dieron cuenta de la urgencia de reacondicionamiento de los complejos fronterizos ubicados en Fray Bentos y Paysandú, la construcción de un área de cargas en el ACI-Fray Bentos y la reorganización del flujo de cargas en Gualeguaychú.

Reafirmaron la intención de continuar fortaleciendo la cooperación bilateral antártica, en las áreas científicas y logística mediante la próxima firma de un memorándum bilateral entre las instituciones antárticas de ambos países.

Señalaron el importante vínculo de cooperación a nivel bilateral y destacaron su satisfacción respecto del alto nivel de ejecución del II Programa de Cooperación Técnica, cuyos ejes de trabajo eran Medio Ambiente, Seguridad y Justicia, Agroindustria, Trabajo y Empleo. Coincidieron también en la importancia de continuar trabajando sobre la revisión de los criterios de graduación y de avanzar en un diálogo constructivo en el marco del CAD/OCDE, para lograr consensos en torno a la problemática de los países de desarrollo en transición y en colaborar conjuntamente en el proceso preparatorio de la II Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur, PABA 40.

El Canciller Jorge Faurie agradeció al Canciller Rodolfo Nin Novoa el valioso apoyo del Gobierno y del Pueblo de Uruguay a los legítimos derechos de soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

La Cancillería argentina, a través de la Dirección Nacional del Antártico (DNA) y del Instituto Antártico Uruguayo (IAU), suscribieron un memorándum de entendimiento en materia de cooperación antártica enmarcado en los tres principios del Tratado Antártico: la paz, la ciencia, la protección del medio ambiente y la cooperación internacional en la Antártida, con el fin de brindar un marco institucional adecuado a la cooperación antártica ya existente entre la Argentina y Uruguay así como incentivar una mayor colaboración e intercambio científicos entre los programas antárticos de ambos países.

En junio de 2018, Macri y Faurie acompañaron a Tabaré Vázquez y Nin Novoa en la inauguración de la nueva Sede de la Embajada de Uruguay en Argentina. En dicha ocasión, el mandatario oriental destacó que “esta casa de Uruguay sin dudas va a ser un lazo más de unión entre dos pueblos que se quieren y que comparten una profunda hermandad que no se encuentra en otra parte del mundo”. Macri manifestó la importancia de potenciar los afectos entre ambos pueblos, así como también el futuro de dos países que creen en la integración, que han convivido, y que tienen “todavía muchísimas cosas por hacer” (Cancillería Uruguay, 19/06/2018). Resaltaron la nutrida

agenda de trabajo que compartían en materia energética, puertos, vías navegables, negociaciones externas del Mercosur, y la candidatura conjunta para ser sede del mundial de fútbol en 2030. Ante esto último, Macri destacó los desafíos que compartían ambos países de consolidar la integración regional y avanzar hacia la convergencia con otros bloques económicos (Cancillería Uruguay, 19/06/2018).

En julio de 2018, y tras siete años sin reunirse, tuvo lugar en Buenos Aires, la IV edición de la Comisión Bilateral de Asuntos Comerciales Argentina-Uruguay, en cumplimiento de lo acordado por los cancilleres de ambos países dos meses antes. La delegación argentina estuvo encabezada por el subsecretario del Mercosur y Negociaciones Económicas Internacionales de la Cancillería argentina, Victorio Carpintieri, mientras que la delegación uruguaya fue presidida por la directora general para Asuntos de Integración y Mercosur de la Cancillería del vecino país, Valeria Csukasi. Las delegaciones se congratularon por el relanzamiento de la Comisión, cuya última reunión había sido en 2011, y coincidieron en que se trataba del ámbito propicio para abordar la intensa agenda económico-comercial bilateral. Destacaron la necesidad de aumentar el comercio mutuo de bienes y servicios, y de remover las trabas aún existentes, así como también la ejecución de nuevos proyectos que permitan incrementar el intercambio principalmente industrial. Reafirmaron la voluntad de continuar fortaleciendo y modernizando el Mercosur, por tratarse de la plataforma natural desde donde ambos países proyectan su inserción regional e internacional. Acordaron reuniones semestrales de la Comisión, a fin de generar una mayor dinámica.

En febrero de 2019, la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) dio por finalizada la primera etapa de la obra de profundización y mantenimiento de los Canales del Martín García, lo cual fue considerado un hecho histórico en lo referente a la administración mutua del Río de la Plata. Ésta fue llevada a cabo por una empresa holando-belga, que profundizó el dragado a 34 pies, en fondos blandos, y 38, en los duros, del Canal Martín García, de 106 Km. de extensión. Una vez más, se reiteró que la profundización del Canal, su balizamiento y posterior mantenimiento, permitiría aumentar la carga de los buques que transitaban el Martín García, lo cual reforzaría la competitividad de los emprendimientos económicos que se canalizaban a través de los puertos de la región, potenciando el comercio regional e internacional. Se destacó también, que los trabajos fueron posibles por el esfuerzo conjunto de los dos países, que habrían invertido 129 millones de dólares y que el emprendimiento fortalecería la institucionalidad binacional e impulsaría la gestión ambiental del Río de la Plata (Presidencia de Uruguay, 06/03/2019). Ambos países convinieron un Programa de Gestión Ambiental Integral del Canal, similar al existente en el seno de la CARU, que evaluaría la calidad del agua y material de dragado, y se elaboró una guía de buenas prácticas para que las actividades puedan ejecutarse en las mejores condiciones, minimizando eventos no deseados. Paralelamente, continuó con normalidad el dragado y balizamiento del Río Uruguay (Presidencia de Uruguay, 06/03/2019).

En abril de 2019 Argentina y Uruguay suscribieron un Acuerdo Marco para la Disposición de Bienes Decomisados (Cancillería Argentina 02/04/2019), siendo el primer acuerdo bilateral que suscribía Argentina para establecer los mecanismos de cooperación y negociación para la recuperación de activos que se encuentren en el territorio de un país y hayan sido obtenidos a través de delitos de corrupción, tráfico ilícito de estupefacientes y delincuencia organizada transnacional, cometidos en el otro país. También legisladores argentinos y uruguayos recorrieron la Isla Martín García, y mantuvieron una reunión interparlamentaria en la sede de la CARP, donde dialogaron sobre temas de cooperación bilateral, en especial sobre los últimos avances en los trabajos de dragado y mantenimiento de los canales del Río de la Plata, que, según Cancillería Argentina, habían sido obras largamente postergadas -hasta que cobraron impulso en 2017- y sobre los estudios hidrográficos necesarios para definir el primer límite terrestre entre Argentina y Uruguay sobre islas del Río de la Plata. En el

transcurso de la reunión, los legisladores destacaron el espíritu cooperación presente entre ambos Estados (Cancillería Argentina, 25/04/2019).

Un dato que no debe dejarse pasar es el hecho de que cuando los gobiernos de Mujica y Vázquez se han referido a los dragados, enfatizaron en todo momento de que por medio el Río de la Plata se transportaba la mayoría de la producción agropecuaria exportable de la Argentina y el Uruguay, por lo que era imperioso mejorar la eficiencia logística para ganar competitividad, y generar mayores ingresos para los productores de ambos países, lo cual reafirma la opción de ambos gobiernos por un modelo agroexportador, descartando o minimizando las posibilidades de un modelo de sustitución de importaciones. Ese punto de vista se contraponía con las propuestas de complementación y desarrollo conjunto de sectores industriales, científicos y tecnológicos que habían acordado Fernández y Mujica en la Declaración de Buenos Aires⁵⁷.

En mayo de 2019, en el marco de la CODEFRO, se llevó a cabo el “I Encuentro Binacional de Salud Uruguayo - Argentino”, que tuvo como objetivo identificar las mejores prácticas sanitarias específicas de la zona fronteriza y avanzar en la definición de una agenda de cooperación binacional transfronteriza para el cuidado de la salud (Cancillería Uruguay, 10/05/2019). En el encuentro, se intercambiaron información sobre las diferencias en la situación epidemiológica y los sistemas de salud, lo cual permitió identificar problemas relevantes para luego coordinar acciones. A continuación, se presentó el Proyecto de Renovación y Modernización del Complejo Hidroeléctrico Binacional de Salto Grande, por parte de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, con la presencia de Nin Novoa, pero no de su contraparte argentino. Cabe remarcar que estuvo presente el representante del BID, Morgan Doyle. Se trataba de un plan estratégico para la renovación total del equipamiento electromecánico e infraestructura en un período de 30 años, con un costo cercano a los U\$S 1000 millones. En la primera etapa (2019-2023) se invertirían U\$S 80 millones, a pagar en partes iguales por los países involucrados, que serían financiados por el mencionado Banco. La modernización del Complejo permitiría una interconexión eléctrica mayor y más confiable entre ambos Estados, al tiempo que se reducirían las emisiones de gases de efecto invernadero. En paralelo, se llevó a cabo en la V Reunión de Coordinación entre los equipos negociadores de la Argentina, Brasil y Uruguay sobre el Cambio Climático (Cancillería Argentina, 30/05/2019), para coordinar la participación del Grupo ronda de negociaciones climáticas de junio, la cual buscaría consensos para la plena implementación del Acuerdo de París.

En junio de 2019, Faurie y Nin Novoa anunciaron la finalización de las obras de dragado y balizamiento del Río de la Plata y del Río Uruguay. El Canciller argentino declaró:

“Hemos recuperado con Uruguay lo que nunca debió perderse. Somos países hermanos y estamos unidos en muchas iniciativas, y la conclusión de estas obras es una de ellas. Estos ríos son vínculos que nos unen, ahora de un modo más eficiente para que seamos más competitivos [...]. Somos exportadores agropecuarios de enorme relevancia y, por ello, ante la necesidad de tener una mejor infraestructura, hemos llegado a este entendimiento, la obra más importante que hemos logrado de los últimos 20 años en la materia [...]. En enero de 2016 los presidentes Macri y Tabaré Vázquez mantuvieron un encuentro y pusieron nuevamente en marcha una relación bilateral que estaba estancada” (Cancillería Argentina, 21/06/2019).

Nin Novoa, agregó que el dragado de los ríos de la Plata y Uruguay respondía a un reclamo histórico de los pueblos de ambos países, erigiéndose en un mecanismo dinamizador de sus economías y favoreciendo el desarrollo con inclusión social, en un

⁵⁷ Ver capítulo III.

esquema de cooperación y de salvaguarda del medio ambiente. Mencionó que aún restaban el eventual dragado del pasaje Bravo Guazú – Talavera y la demarcación de los límites entre las islas Martín García y Timoteo Domínguez. Destacó que las obras habían sido culminadas según los requerimientos y plazos previstos, respetándose los contratos pactados, constituyendo un logro concreto de ambos gobiernos y una muestra del excelente momento que atravesaban las relaciones bilaterales, luego de haber dejado atrás las viejas diferencias (Presidencia de Uruguay, 23/06/2019). Pueden interpretarse esas últimas declaraciones como alusivas a los vaivenes que se habían dado en tales asuntos entre los gobiernos anteriores, y la actual relación más pragmática que involucraba los esfuerzos mutuos por la recomposición de los vínculos.

En síntesis, el acto se realizó para anunciar la conclusión de las obras de dragado del canal Martín García a 34 pies en fondos blandos y 38 pies en fondos duros (rocas) a lo largo de sus 104 km. de longitud, así como la reciente conclusión del dragado y balizamiento del Río Uruguay a 25 pies en 187 km. de longitud, que ha resultado en la rehabilitación de los puertos de Concepción del Uruguay y de Paysandú. Ambas obras, ejecutadas por las Cancillerías a través de las referidas Comisiones Binacionales de los Ríos y con colaboración de las Armadas de ambos países para el fondeo de boyas en el Río Uruguay.

Así como el conflicto por las pasteras atravesó las relaciones bilaterales entre las administraciones de Mujica y Fernández, hubo dos temas que abarcaron todo el período de relacionamiento bilateral entre Vázquez y Macri. Estos fueron: el tratamiento de la crisis venezolana (o, en otras palabras, del gobierno de Maduro) y las negociaciones para el logro de un acuerdo con la Unión Europea.

En cuanto al primer tópico, se ha mencionado algunos párrafos más arriba el tratamiento de cuestiones referidas a los Derechos Humanos. Cabe destacar que la connotación que asignaba Macri a los mismos era muy diferente a la de los gobiernos kirchneristas, y se relacionaba directamente con lo acontecido en Caracas. Macri fue uno de los líderes y pioneros del Grupo de Lima –de hecho, su oposición a Maduro fue uno de los ejes de su campaña-, el cual exigía la liberación de los presos políticos, pedía elecciones libres, ofrecía ayuda humanitaria y criticaba la ruptura del orden institucional en Venezuela.

Desde la creación del Grupo, Macri fue buscando apoyo internacional para aislar a Venezuela, y el Uruguay de Vázquez era una pieza clave en ese sentido. Sin embargo, encontró en su par uruguayo una conducta sumamente moderada. En la reunión de Olivos de octubre de 2016 las posiciones contrapuestas se hicieron patentes. De un lado, Macri, incisivo, expresó:

"Estamos ambos preocupados por cómo han ido escalando las cosas y lo mal que están. La declaración del Congreso [de Venezuela] ha sido contundente, esto nos acerca cada vez más a confirmar que Venezuela en estos términos no puede ser parte del Mercosur. Existen las condiciones dadas para exigir la cláusula democrática" (El País, 24/10/2016).

Vázquez, que ya había mostrado en julio sus diferencias con Brasil, Argentina y Paraguay, que se negaban a ceder a Caracas la presidencia pro tunc del Mercosur, dio muestra de continuidad en su postura, afirmando que:

"el Mercosur se tiene que reunir y Uruguay estará en esa reunión [...]. Siempre hemos defendido el derecho soberano de los pueblos a manifestarse, el derecho a decir lo que piensa y a ser respetado en sus voluntades. Con este posicionamiento discutiremos el tema Venezuela en una reunión que se fije en los próximos días [...] en la declaración de la OEA que Uruguay firmó está explícito nuestro posicionamiento: aspiramos que haya una solución pacífica de

esta controversia, que exista un diálogo entre el Gobierno y la oposición” (El País, 24/10/2016).

La postura de Vázquez era moderada. Si bien, como ya se ha dicho, no mostraba enfático apoyo a Maduro, tampoco fue opositor. Por el contrario, Macri fue extremando su postura de rechazo al “régimen” de Maduro, bregando por que Venezuela reciba la condena de la comunidad internacional porque allí no se estaban respetando los derechos humanos.

Pese a los intentos reiterados de Vázquez por evitar la expulsión de Venezuela del Mercosur, secundado por Morales –quien no era miembro pleno del bloque-, y tras la jura de los convencionales constituyentes bolivarianos (lo cual parecía tender a que Maduro se perpetúe en el poder) y la muerte en las calles de Caracas, Montevideo tuvo que adherir a la “posición democrática”⁵⁸ de Argentina, Brasil y Paraguay (Infobae, 06/08/2017). El FA fue muy crítico con esta última decisión de Vázquez, mientras que la oposición uruguaya la avaló⁵⁹.

A principios de 2018, Vázquez se opuso a excluir a Maduro de la Cumbre Americana en Lima (El País, 16/02/2018). De ese modo, se negó a integrar el Grupo de Lima de acuerdo con los principios largamente respetados de la política exterior uruguaya. El Ministro de Relaciones Exteriores interino de Uruguay, Ariel Bergamino agregó: “Uruguay siempre está dispuesto a ayudar, a crear ámbitos para ayudar a resolver pacíficamente sus problemas, pero siempre en el marco de la ley” (El País, 16/02/2018).

A pesar de la distancia de las posiciones iniciales, la agudización de las tensiones en Venezuela hizo que los pensamientos de Macri y Vázquez sean crecientemente convergentes. A mediados de 2018, y ante la presión del resto de los miembros del Mercosur, Vázquez volvió a ceder, firmando el documento final de la Cumbre del Mercosur, que exhortaba a Venezuela a coordinar con los países vecinos canales de acceso de ayuda humanitaria para paliar la crisis social y migratoria que vive Caracas (Infobae, 18/06/2018). De ese modo, se reafirmaba que durante la presidencia pro-témpore de Uruguay, el Mercosur seguiría ejerciendo presión a Maduro.

En febrero de 2019, en un encuentro bilateral, ambos presidentes emitieron una declaración conjunta. Más allá de que Vázquez no reconoció a Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela ni integró el Grupo de Lima, en la declaración coincidió con Macri en llamar a encontrar una solución democrática con elecciones libres, creíbles y con controles internacionales confiables (Ámbito, 14/02/2019). No obstante ello, un mes después, Vázquez criticó el nacimiento del Foro para el Progreso de América del Sur (en adelante Prosur)⁶⁰, instancia que buscaba reemplazar a la “sesgada ideológicamente” Unasur. El mandatario sentenció que se criticaba la ideologización de Unasur, pero que Prosur también tenía un sesgo ideológico marcado (Infobae, 20/03/2019).

El segundo tema que fue transversal en las relaciones bilaterales fue el comercial. Dentro del mismo hubo varios puntos. Para empezar, las disputas comerciales, que habían permanentes entre Fernández y Mujica tendieron a desaparecer y hasta convergieron en la firma del Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea, lo cual cuatro años atrás hubiese sido impensado.

Una de las grandes causas de divergencias fueron los distintos modelos de desarrollo e inserción por los que habían optado las administraciones anteriores. El kirchnerismo llevó la bandera de un modelo heterodoxo e industrialista que requería proteccionismo.

⁵⁸ A Venezuela se le aplicó el Protocolo de Ushuaia

⁵⁹ Mientras la oposición uruguaya respaldó la decisión, el sector de Mujica, el Partido Comunista, el sector del Vicepresidente Raúl Sendic y otros grupos políticos cuestionaron la medida.

⁶⁰ El Prosur coincidía con la mayor parte de los países de línea centro derecha que han surgido en América Latina en los últimos años y que cuestionan duramente al régimen de Venezuela. Fue propuesto por los presidentes de Colombia y Chile, Iván Luque y Sebastián Piñera, respectivamente, para favorecer la integración de Latinoamérica y en reemplazo de Unasur (Infobae, 20/03/2019). Forman parte de ella todos los países de América del Sur, con excepción de Uruguay, Bolivia, Venezuela, Surinam y Guayana Francesa.

Es por ello que fue acusado por el gobierno de Mujica, en reiteradas ocasiones, de contraponerse al espíritu del Mercosur. Mientras Argentina (2010-2015) era proteccionista, Uruguay era liberal, lo que se mantuvo en el segundo mandato de Vázquez.

Con la asunción de Macri a fines de 2015, Argentina comenzó a acercar posiciones con Uruguay en algunos aspectos que habían resultado sensibles en el vínculo bilateral. Un gran paso tendiente a ello fue la eliminación de la disposición 1108/13, sancionada por la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de Argentina, la cual obligaba a las cargas de puertos del Río Paraná o del sur del país a ser traspasadas a buques oceánicos sólo en el puerto de Buenos Aires o en puertos de Brasil, en claro perjuicio de Montevideo⁶¹. Sumado a ello, se rebajaron y hasta eliminaron gran parte de los derechos de exportación, y se suprimieron las declaraciones juradas anticipadas de importación. A pesar de haberse visto satisfecho Uruguay en esos puntos, Vázquez no cedió en lo concerniente a la continuidad de la tasa global arancelaria y la suba de la tasa consular (Informe Mercosur, 2017).

En cuanto al Mercosur, Uruguay reclamaba desde hace varios años su flexibilización, para negociar acuerdos con terceros países o bloques sin necesidad de aprobación de todos los miembros⁶². Ello fue atendido con la asunción de Macri, y luego la de Temer, quienes dieron un rumbo economicista y aperturista al Mercosur, lo cual sintonizaba con los reclamos de Uruguay y Paraguay, que bregaban por liberarse del chaleco de fuerza impuesto por la resolución 00/2000 del Mercosur y por la firma de acuerdos el mismo con otros bloques comerciales.

Se lograron acuerdos para avanzar en la integración interna y externa del bloque. En cuanto a lo primero, los acuerdos intra-Mercosur permitieron la firma de compromisos entre los miembros del bloque, lo que permitiría dotarlo de pragmatismo, transparencia, agilidad, y avanzar en la conclusión de nuevos acuerdos con terceros.

En ese sentido, se firmó el Protocolo de Cooperación y Facilitación de inversiones Intra-Mercosur⁶³, cuyo objetivo es generar un espacio de cobertura a las inversiones en el bloque y brindar mayores garantías a los inversores locales y extranjeros (BID, 27/04/2017). Ese logro, atendía a las reivindicaciones de Uruguay, en especial para con Argentina, a quien había denunciado en reiteradas ocasiones por sus impulsos proteccionistas y poco transparentes, ante los cuales Montevideo era el principal perjudicado debido a la gran interdependencia de sus economías. Así, se reducía la incertidumbre de las inversiones dentro del espacio regional, lo cual era prerrequisito obligado para posibilitar la ampliación de los flujos comerciales y el aprovechamiento de las ventajas de una mayor escala económica, creada por el acuerdo. En síntesis, el Acuerdo fomentaría la inversión recíproca y aumentaría la previsibilidad necesaria para atraer inversores extra-regionales (Cancillería Argentina, 27/04/2017), que eran fines permanentes de la política exterior uruguaya. Además brindaba un marco jurídico para la prevención y resolución de controversias en inversiones que amparaba a Montevideo. Lo paradójico es que además de aceptar, Argentina incentivó la firma del mismo durante su presidencia pro-témpore. En esa dirección iba también el Protocolo de Contrataciones Públicas Intra-Mercosur.

⁶¹ La medida, que databa de 2013, redujo a la mitad la actividad del Puerto de Montevideo, que consistía en prestar servicio a las cargas de exportación argentinas y transbordarlas a buques oceánicos.

⁶² La decisión N° 32/2000 privaba los países del bloque de firmar acuerdos comerciales con actores extrarregionales, como intentó hacerlo Uruguay negociando un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en 2006.

⁶³ Según Cancillería Argentina, el Protocolo se destinaba a la facilitación de la inversión, y consagraba compromisos de transparencia e intercambio tanto de información sobre oportunidades de negocios, procedimientos y requisitos, como de cooperación entre los organismos estatales con competencia en promoción de inversiones. Pretendía establecer un equilibrio óptimo entre las obligaciones y derechos del inversor y el derecho de los Estados a regular sobre políticas públicas relativas a cuestiones como ambiente, asuntos laborales, salud y seguridad. Uno de los mecanismos institucionales a orientaba a la prevención de conflictos mediante la figura del Punto Focal Nacional u "Ombudsman". Ese novedoso esquema de prevención y solución de diferencias reflejaba el grado de compromiso de los Estados Parte en la consolidación de un marco jurídico que propicie un aumento significativo de las inversiones intra-regionales.

Complementariamente, Vázquez había buscado, desde el inicio de su segundo mandato, unir la Alianza del Pacífico con el Mercosur, con lo cual el gobierno de Macri estuvo de acuerdo, de hecho, en junio de 2016, se sumó a la Alianza como país observador. Otra concesión de la diplomacia argentina a sus vecinos más pequeños fue la ampliación de sus listas de desgravación arancelaria –que venía evitando desde hace más de una década- lo cual permitió la consecución de una propuesta aceptable y atractiva para Europa.

A pesar de las diferencias entre Macri y Vázquez en el tratamiento de la crisis Venezolana, las coincidencias en materia económica y en lo respectivo al bloque demostraron el pragmatismo que imperó en las relaciones durante todo el período y permitió lograr avances significativos en beneficio, no sólo de la relación bilateral y de cada uno de los países, sino también en lo que respecta a bloque comercial. En ese contexto de sintonía político-económica, flexibilización del Mercosur y modificación de sus reglas, se inscribieron las negociaciones con la Unión Europea.

El recorte temporal erigido en este trabajo finaliza con la Firma del Acuerdo de Libre Comercio Entre el Mercosur y la Unión Europea el 28 de junio de 2019. Se eligió ese momento ya que marcó el clímax en la sintonía entre Buenos Aires y Montevideo. El primero, durante los gobiernos kirchneristas más proteccionista, con un modelo industrialista y desarrollista, protector del mercado interno, y el segundo convencido de las oportunidades de la globalización y la apertura irrestricta de importaciones.

Con la asunción de Macri, la sintonía con el modelo de desarrollo e inserción uruguayo se hizo evidente, por lo que –si bien pesó en gran parte la asunción del liberal Bolsonaro en Brasil- se dio luz verde a ceder en ciertos puntos pedidos por la Unión Europea. Sin restar la importancia de los dragados y de los múltiples acuerdos bilaterales firmados, la coordinación de posiciones en el seno del Mercosur, debido a sus implicancias inestimables y a que habían sido más de 20 años de negociaciones infructuosas, fue el logro más sobresaliente de la “amistad” entre Macri y Tabaré Vázquez. También, el acuerdo podía verse como una concesión hacia los socios menores del Mercosur (Uruguay y Paraguay) por parte de los socios de mayor tamaño (Argentina y Brasil), ya que los primeros venían reclamando persistentemente la apertura y flexibilización del bloque.

Conclusiones Finales

En el capítulo I se ha hecho un recorrido por los distintos conceptos que se abordaron a lo largo del trabajo y que resultaron claves para abordar el contexto latinoamericano en la primera y segunda década del SXXI. Dichos conceptos fueron, especialmente, los de “giro a la izquierda y a la derecha latinoamericanos”. Se han añadido los “modelos de vinculación” con Estados Unidos, a la luz de los estudios de Russell y Tokatlián, como así también los de la academia realista norteamericana que han sintetizado las diferentes posiciones de los países respecto al hegemon en términos de “*balancing*” y “*banwagoning*” para referirse a los intentos de balancearlo y al alineamiento y acompañamiento irrestricto, respectivamente. Si bien, en una primera aproximación, dicha clasificación no parece relacionarse directamente con el objeto de estudio del presente trabajo, la vinculación con Estados Unidos es un aspecto muy representativo de la orientación de las políticas exteriores de los Estados, moldeándolas en múltiples ocasiones, y por ende determinando los vínculos que éstos entablen con terceros países.

De ese modo, se ha procurado encuadrar a los países objeto de esta tesina - y sus distintos gobiernos- dentro de ese esquema, como vía para comprender sus objetivos de desarrollo, posiciones y expectativas con respecto a su contraparte.

A posteriori, se describieron los orígenes, ideas y visiones de los diferentes partidos gobernantes en el recorte temporal escogido (2010-2019), al amparo de las herramientas teóricas obtenidas en el primer capítulo. Fueron analizados el Frente Amplio en Uruguay -con los matices y continuidades que representaron los liderazgos de Mujica y Vázquez-, y la ruptura producida en Argentina por el paso del kirchnerismo a la Alianza Cambiemos.

Allí es donde se halla el corazón de la hipótesis de esta tesina: “a pesar de la existencia de una mayor distancia ideológica entre el Frente Amplio y el gobierno de Cambiemos, en comparación con el proyecto kirchnerista, el vínculo bilateral tuvo una mayor intensidad relativa entre 2015 y 2019”. Vale aclarar a que cuando se refirió a “intensidad relativa”, se lo hizo en términos positivos, es decir, se adujo a la firma y concreción de acuerdos, ausencia de rispideces, continuidad en reuniones y proyectos compartidos, coincidencia de puntos de vista, entre otros.

Para poner a prueba la hipótesis, se escogió la metodología cualitativa, y se ponderó la descripción y el análisis de los acontecimientos y las formas que hicieron a la relación bilateral durante los gobiernos de Mujica-Fernández y Vázquez-Macri, aunque guardando remarcar los proyectos y posturas que han continuado a través de las distintas administraciones.

El período Mujica-Fernández abarcó el intervalo 2010-2015. Se tomó como punto de partida el Fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya del 20 de abril de 2010, aunque se hizo mención a algunas negociaciones previas al mismo, que fueron delineando las medidas que tomaría Mujica al asumir. El estado de las relaciones bilaterales durante dichas administraciones dio cuenta de varias etapas. Una primera, en la que reinó la esperanza por la nueva figura que ascendía en Uruguay, parte del ala con mayor tendencia a la izquierda del Frente Amplio, que parecía guardar grandes similitudes con los líderes kirchneristas. Se buscó el reencauzamiento de las relaciones, con base en una agenda amplia, que no redundase solamente en el reciente conflicto. Las relaciones mutuas habían llegado a un punto tan bajo con las tensiones por las pasteras que se ha caracterizado directamente este período como “inicio del proceso de relacionamiento” (Cancillería Uruguay, 28/04/2010).

En ese sentido, la reunión presidencial de Anchorena, llevada a cabo ocho días después del fallo pudo verse como fundacional, como así también la Declaración conjunta de Buenos Aires de agosto de 2011, que atendió a los puntos más importantes de la relación bilateral, y dio a conocer nuevos proyectos compartidos, en áreas variadas. Estos últimos coincidían con los que se planteaban a nivel regional los

gobiernos del “giro a la izquierda”, que optaron por la cooperación holística, en áreas variadas, contraponiéndose a la agenda economicista y comercialista de los gobiernos de centro derecha. Cuando se hizo mención a esto último, se involucró la infraestructura, ya que se correlacionaba directamente al comercio exterior de ambos países. Por ende, los dragados en la región se enmarcaron en dicha lógica.

La segunda, hacia mediados de 2012, coincidió con el último mandato de Fernández, en la cual se fueron haciendo patentes los disensos y las diferencias en los modelos de desarrollo e inserción, y por ende los temas priorizados por Buenos Aires y Montevideo. Así, en junio de 2012, comenzaron a darse nuevas rispideces en torno al monitoreo conjunto de la planta UPM y de la desembocadura del Río Gualedguaychú y la publicación de los resultados del mismo. A continuación se dio a conocer la existencia de la una solicitud enviada a la CARU para lograr el aumento de la producción de la pastera UPM, anticipando que consideraba improcedente un rechazo a la solicitud antes de haberse cumplido la totalidad del procedimiento que debía analizar las informaciones proporcionadas.

Los reclamos de Uruguay por las medidas proteccionistas de Argentina continuaron siendo una constante, y, como ya se mencionó, la cuestión del monitoreo conjunto del río Uruguay, siguió causando rispideces, por lo que iba siendo dejada en un segundo plano en pro de avanzar en otras cuestiones.

La tercera etapa en la relación bilateral de los gobiernos de Mujica y Fernández, marcó una nueva escalada de disensos que duró hasta el fin de sus respectivos mandatos. En este período la relación bilateral se complejizó aún más. Aún sin resolverse las disputas comerciales latentes ni el monitoreo conjunto del Río Uruguay, Montevideo anunció la autorización unilateral del aumento de la producción de la pastera UPM.

De acuerdo con lo anterior, hacia fines de 2013, comenzó el intercambio de notas entre los Cancilleres Timerman y Almagro. Las posturas eran irreconciliables, y ninguna parte cedió. Quien resultó victoriosa fue la empresa UPM, que logró su cometido al ver defendidos sus intereses por el gobierno uruguayo. Otra vez Uruguay tomaba medidas unilaterales sobre el río compartido.

Mientras Cancillería Argentina acusaba a Uruguay de no respetar el Estatuto del Río Uruguay y prometía llevar el litigio nuevamente a La Haya, Uruguay arremetía contra las políticas proteccionistas de Argentina en el seno del Mercosur, denunciando que las mismas eran contrarias al espíritu del bloque. Ese momento coincidió con el hecho de que Obama dejó de apoyar a Argentina en el litigio por los *holdouts*, y la justicia estadounidense falló en contra de Buenos Aires. Fernández fue recibiendo cada vez críticas más duras en los frentes interno y externo debido al mayor acercamiento al eje bolivariano y la “distancia” que se tomaba de Estados Unidos por la crítica constante a Washington.

La dialéctica cooperación-conflicto marcó las relaciones entre los gobiernos de Mujica y Fernández. Los vaivenes fueron constantes. Cuando asumió Vázquez, el kirchnerismo acordó continuar trabajando en pos de la cooperación, de la integración y el logro de proyectos bilaterales. La cuestión de las pasteras tendió a desaparecer de la agenda, ante un gobierno argentino absorbido cuestiones internas, y por elecciones próximas. Se considera que desde mediados del tercer mandato kirchnerista hubo una desatención hacia Uruguay. Sumado a ello, la cuestión económica no era prometedora en ninguno de los dos países, el ciclo expansivo había terminado y en el frente interno de cada país se debatía acerca del rumbo correcto de la política económica.

El saldo fueron numerosos proyectos compartidos, y pocas concreciones. Las cuestiones de fondo seguían sin resolverse, y tras más de cuatro años de reuniones y declaraciones de buena voluntad, la relación bilateral seguía estancada, y la “normalización” de los vínculos aún no era un hecho.

En su segundo mandato, Vázquez encontró un contexto opuesto al de 2005. Si en ese momento era el auge de las centro-izquierdas latinoamericanas, el año 2015 era el clímax de los gobiernos de centro-derecha.

Contrariamente a las administraciones que los precedieron, para analizar el vínculo entre Macri y Vázquez (2015-2019) no se realizó una división por etapas debido a que las relaciones bilaterales durante sus gobiernos fueron homogéneas. Uruguay conservó los ejes que venía manteniendo el vínculo bilateral, pero el cambio llegó desde Argentina. “Cambiamos” continuó, en varios puntos de la agenda bilateral, el trabajo de la Cancillería de Fernández, en lo referente a los dragados, la renovación de la infraestructura compartida, la construcción del puente binacional entre Monte Caseros y Bella Unión, la negociación de diversos convenios en salud y consulares, entre otros. Sin embargo, en ese período, la concreción de los acuerdos se vio acelerada, en parte porque Macri optó por silenciar el conflicto por las pasteras dejando atrás las aristas negativas del vínculo en pos de trabajar para la realización del laboratorio binacional y la concreción efectiva del monitoreo compartido, entre otros. En lo comercial, que había causado constantes rispideces por el proteccionismo de Buenos Aires, también Macri cedió, eliminando las barreras paraarancelarias y la disposición 1108/13m que tanto perjuicio económico habían causado a Montevideo. Sin embargo, Vázquez, a pesar de los reclamos argentinos, mantuvo la tasa global arancelaria y la suba de la tasa consular.

El auge de las relaciones bilaterales advino cuando el gobierno Argentino aceptó la flexibilización del Mercosur por la que venía bregando desde hace años Uruguay, lográndose coincidencias en las posturas y la ansiada firma del Acuerdo con la Unión Europea en el marco del Mercosur.

Lo anterior fue posibilitado por el cambio en el modelo de desarrollo e inserción que advino con Macri quien volvió a recostarse en algunos parámetros recomendados por el Consenso de Washington, los cuales persistían en Uruguay, aunque complementados por políticas sociales.

Vázquez coincidió con un Macri que buscó –como lo venía haciendo Montevideo– congraciarse con las potencias y con los mercados y organismos financieros internacionales. En adición, cabe recordar que Vázquez pertenecía a la corriente más moderada del Frente Amplio, guardaba estrechas relaciones con el FMI y había disentido con Mujica en sus posiciones “más radicales”. El giro a la derecha experimentado por la región fomentó las coincidencias de posturas entre los mandatarios argentinos y uruguayos. Los mecanismos políticos partidarios evitaron que Uruguay se uniese “de sobremanera” a las tendencias regionales del “giro a la izquierda” y del “giro a la derecha” de los cuales Argentina fue referente.

Cuando se realizó la distinción entre la posición de un país tendiente a *balancing* o *bandwagoning*, se aclaró que los mismos eran tipos ideales, es decir que no se daban en estado puro. Las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay entre 2010 y 2015 deben inscribirse en el marco de dos estrategias de desarrollo e inserción contrapuestas adoptadas por los respectivos gobiernos.

A pesar de la retórica y de ser ubicado en el cuadrante *balancing*-oposición limitada, Mujica mantuvo algunos ítems característicos de un gobierno que se ubicaría dentro del tipo ideal *bandwagoning*, especialmente cuando buscó mantener buenas relaciones con Estados Unidos, intentando no disentir –o hacerlo lo menos posible–, dando muestras de que si bien se aplicarían algunas políticas sociales y progresistas, el modelo económico ortodoxo no sería cuestionado y las inversiones extranjeras gozarían de la defensa del Estado y de un marco jurídico estable. Las relaciones fluidas, e incluso de gran amistad que supieron cosechar Mujica y la embajadora de Estados Unidos en Uruguay, Julissa Reynoso confirmaban esa postura. De hecho, Mujica consintió en el traslado a Uruguay de presos de gran peligrosidad desde Guantánamo.

Sin perjuicio de ello, Uruguay tuvo algunas definiciones fuertes que no permitieron ubicarlo totalmente en el cuadrante *bandwagoning*, pues apostó a algunas políticas sociales heterodoxas, a la integración regional y aprobó el ingreso de Venezuela al Mercosur.

Hay una gran diferencia entre el proceso de toma de decisiones en política exterior entre Argentina y Uruguay, que ha quedado demostrado, ha atravesado todo el vínculo: Uruguay siempre fue moderado, sus estrategias no se apartaron de sus prioridades, o dicho en otras palabras, de sus intereses nacionales que fueron en su mayoría permanentes. Guardar buena relación con el hegemon y con los países desarrollados en pos de recibir inversión externa y preservar los canales de financiamiento de los principales organismos internacionales de crédito y de los países desarrollados eran algunas de ellas.

De acuerdo a lo anterior, el Frente Amplio mantuvo una visión positiva de la globalización, que se contrapuso a un kirchnerismo crítico de la misma, que regulaba las inversiones y el comercio, protegiendo a la industria nacional mediante políticas proteccionistas. Es decir, mientras Uruguay veía en la globalización una oportunidad para el desarrollo y bienestar de su población, Argentina veía riesgos.

Si se hace un análisis clásico en relaciones internacionales –y un tanto simplista- a modo de resumir la relación bilateral del período, puede notarse la presencia de algunas variables sistémicas que han brindado el margen acción y la de variables domésticas que han definido las políticas más inmediatas y pragmáticas. A lo anterior puede sumarse una variable interméstica que fue el hecho de que las economías argentina y uruguaya se encontraban en distintos momentos, ya que el Frente Amplio estaba apostando a un tipo de inserción económica internacional, en gran parte basada en la búsqueda de inversiones externas directas, dentro de la cual advino el impulso por UPM, causante del conflicto con Argentina.

A nivel regional, Uruguay, como ha expresado Mujica a lo largo de varias declaraciones citadas en este trabajo, penduló entre los dos polos constituidos por sus vecinos inmediatos, por lo que el conflicto por las pasteras y ciertas tensiones –por ejemplo las comerciales- con Argentina, hicieron que Montevideo busque amparo y acercamiento en Brasil. Pero Brasilia, ni lo acompañó ni intervino en el conflicto regional, por ello no presionó a Buenos Aires para la liberación de los puentes bloqueados por los asambleístas, a pesar de que existía una resolución del Mercosur a tal efecto.

El vecino del norte no dio a Montevideo el apoyo esperado, de hecho se comportó de manera omisa para las expectativas uruguayas, lo cual fue clave para pensar el vínculo bilateral entre Uruguay y Argentina ya que constituyó el segundo gran eje que permeó las relaciones bilaterales.

La variable sistémica se hizo presente cuando Mujica buscó sostén en Dilma Rousseff, cuyo país vivía un momento de retracción de la proyección regional y de crisis política interna, marcada por acusaciones de corrupción y un impeachment que se vislumbraba.

En términos de Política doméstica se esperaba una buena relación entre Mujica y Fernández, debido a la coincidencia ideológica de sus partidos, que parecían tener bases, plataformas y proyectos similares. Si bien hubo un intento de reconstrucción de la relación con gran voluntad política, los intereses locales tuvieron gran peso para Fernández, al igual que lo habían tenido para Kirchner ya que la ex mandataria buscaba su reelección y necesitaba granjearse del apoyo de los gobernadores del litoral. La relación entre el movimiento de participación popular cercano a Mujica y los cuadros kirchneristas confirmaban las esperanzas por una sintonía ideológica que facilitaría la recomposición de los lazos entre países hermanos. Pero ello no pudo ser posible y las relaciones se fueron tensando nuevamente, lo cual quedó claro con los dichos injuriosos a los líderes kirchneristas cuando quedó abierto el micrófono en una conferencia en 2012, lo cual generó un revuelo mediático en ambos países.

Paradójicamente, las relaciones bilaterales comenzaron a recomponerse entre Vázquez y Macri, quienes buscaron solucionar los diferendos y encausar los proyectos postergados de una forma más pragmática. Y aquí vuelven a estar presentes los dos ejes que atravesaron todo el vínculo.

En principio, ambos “nuevos” gobiernos tendieron a posicionarse cercanos a la lógica de *bandwagoning*, compartiendo visiones comunes en cuanto a la globalización, y los modelos económicos, de desarrollo e inserción. Puntos que entre Fernández y Mujica marcaban disensos, ahora eran plataforma de consenso.

Sumado a ello, Uruguay comenzó a perder espacio para pendular, porque Brasil se cerró en sí mismo por la agudización de sus tensiones internas, por ende buscó acercarse a Argentina como forma de recomponer el espacio regional.

A partir de estos dos puntos clave, la distancia entre Argentina y Uruguay –o mejor dicho, entre sus respectivos gobiernos- se fue acortando. Los acuerdos logrados desde 2016, -si bien en su mayoría fueron proyectos retomados de las administraciones anteriores- pudieron concretarse, y otros tantos tomaron renovado impulso. La agenda pasó a priorizar lo comercial y económico por sobre los demás temas, siendo el ejemplo de los dragados clave en ese sentido.

En junio de 2019, ya suspendida Venezuela del Mercosur, los países miembros llegaron, tras veinte años, a un acuerdo para lograr un tratado de libre comercio con la Unión Europea. Durante ese tiempo, Argentina y Uruguay se habían encontrado en veredas opuestas, pues Buenos Aires, crecientemente proteccionista no quería hacer concesiones ni flexibilizar el bloque. Con Macri, Uruguay logró tener la esperada “voluntad” argentina para lograr una propuesta atractiva y aceptable para Europa, cumpliendo con una de sus grandes metas en política exterior.

Para finalizar, se extraen otras tres grandes conclusiones: Uruguay pese a ser un país más pequeño y menos poderoso en relación a Argentina, fue imponiendo su agenda, sus temas y sus objetivos en la relación bilateral. Adicionalmente, en Montevideo no gobernaron ni gobiernan personas o líderes políticos, sino partidos. Los mecanismos políticos partidarios tienen allí un rol fundamental, lo cual no sucede –ni sucedió- en Argentina. El hecho de que en Uruguay gobiernen partidos programáticos e institucionalizados ha generado que sus políticas tengan como características principales la estabilidad y la previsibilidad. Por último, Mujica y Vázquez fueron pragmáticos, mientras que los mandatarios argentinos han impreso un cariz ideológico a sus políticas de relacionamiento externo. Los tres puntos marcados afirman aún más la hipótesis de este trabajo: a pesar de existir una menor cercanía ideológica aparente, los vínculos bilaterales han sido más fructíferos y positivos entre los gobiernos de Macri y Vázquez.

El pragmatismo en la relación bilateral puede verse con las posturas adoptadas por los mandatarios respecto a la crisis en Venezuela. Si bien Vázquez, a pesar de las presiones de Macri se negó a integrar el Grupo de Lima, y tendió a oponerse a la condena al régimen de Maduro, ello no fue impedimento para la concreción de variados acuerdos. Sin embargo, hacia el final del período estudiado los posicionamientos en relación a Caracas fueron convergiendo.

El recorte temporal erigido en este trabajo finaliza con la Firma del Acuerdo de Libre Comercio Entre el Mercosur y la Unión Europea el 28 de junio de 2019. Se eligió ese momento ya que marcó el clímax en la sintonía entre Buenos Aires y Montevideo. El primero, durante los gobiernos kirchneristas más proteccionista, con un modelo industrialista y desarrollista, protector del mercado interno, y el segundo convencido de las oportunidades de la globalización y la apertura irrestricta de importaciones.

Con la asunción de Macri, la sintonía con el modelo de desarrollo e inserción uruguayo se hizo evidente, por lo que –si bien pesó en gran parte la asunción del liberal Bolsonaro en Brasil- se dio luz verde a ceder en ciertos puntos pedidos por la Unión Europea. Sin restar importancia de los dragados y a los múltiples acuerdos bilaterales firmados, la coordinación de posiciones en el seno del Mercosur, debido a sus implicancias inestimables y a que habían sido más de 20 años de negociaciones infructuosas, fue el logro más sobresaliente de la “amistad” entre Macri y Tabaré Vázquez. A su vez, el acuerdo podía verse como una concesión hacia los socios menores del Mercosur -Uruguay y Paraguay- por parte de los socios de mayor tamaño -Argentina y Brasil-, ya que los primeros venían reclamando desde hace varios años

su flexibilización, la firma de acuerdos intra-mercosur y la concreción de TLCs con terceros.

Bibliografía

Páginas y documentos oficiales

Páginas oficiales de consulta permanente:

- I- Página Oficial de la Presidencia de la Nación de Uruguay: <https://www.presidencia.gub.uy/>
- II- Página Oficial de la Presidencia de la Nación Argentina: <https://www.caserosada.gob.ar/>
- III- Cancillería Uruguay: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/>
- IV- Cancillería Argentina: <https://www.cancilleria.gob.ar/>

Documentos específicos:

-Almagro, L., Conde R. y Porto, L. (2014). “Resultados de Política Exterior. Balance de Gestión y principales metas cumplidas. 2010-2014”. Montevideo, Uruguay: Ministerio de Relaciones Exteriores.

-Archivo Presidencia Gobierno de Uruguay (28/04/2010). “Compromiso tras fallo de La Haya. Mujica y Fernández iniciaron proceso de relacionamiento entre ambas naciones”. Montevideo, Uruguay: Presidencia de la República. Disponible en: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/04/2010042807.htm>

-Cancillería Argentina (2016). “Argentina en el mundo”. Boletín. Buenos Aires, Argentina. Cancillería Argentina. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/argentina-en-el-mundo>

-Cancillería Argentina (02/08/2011). “Declaración (conjunta) de Buenos Aires en Casa Rosada de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y su par del Uruguay, José Mujica”. Buenos Aires, Argentina: Cancillería Argentina.

-Casa Rosada (24/10/2016). “La Argentina y Uruguay desarrollarán una agenda común en áreas estratégicas”. Buenos Aires, Argentina: Casa Rosada.

-Frente Amplio Sitio Oficial (2018). Lineamientos Básicos. Disponible en: <https://frenteamplio.uy/institucional/historia/item/14-principios-del-fa>

-Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay (12/05/2011). “Los Cancilleres de Uruguay y Argentina continuaron con el análisis de diversos temas”. Montevideo, Uruguay. Ministerio de relaciones Exteriores de Uruguay. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/los-cancilleres-de-uruguay-y-argentina-continuaron-con-el-analisis-de>

-Michellini, F.(13/08/2019). “La última frontera: Martín García y Timoteo Domínguez”. En Diario La Diaria: posturas. Montevideo, Uruguay: CARP. Disponible en: <https://www.comisionriodelaplata.org/noticias.asp>

-OEA (22/10/2016). Secretario General de la OEA: "Negar el referéndum revocatorio en Venezuela en 2016 es un punto de inflexión". OEA.

-Ramos Martínez, A., Rozemberg, R., Makuc, A., Svarzman, G., D'Elia, C. (2017). "Informe Mercosur N°22: renovando la integración". Banco Interamericano de Desarrollo.

Trabajos académicos

-Actis, E., Lorenzini, M. y Zelicovich, J. (2014). "Modelo de Desarrollo y Estrategia de Inserción: Claves para la interpretación de su relación". XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-UNR, Rosario, Argentina.

-ADV Authorial Board (2013) "EU-US relations: balancing or bandwagoning?". International Association for Political Science Students. Disponible en: <https://www.iapss.org/2013/09/22/eu-us-relations-balancing-or-bandwagoning/>

-Andreev, A. (2016). "La política exterior del Uruguay en el programa del Frente Amplio". San Petersburgo, Rusia: Universidad de San Petersburgo. Disponible en: https://www.academia.edu/27363126/La_politica_exterior_del_Uruguay_en_el_programa_del_Frente_Amplio

-Biglieri, P. y Perelló, G. (2007). "En el Nombre del Pueblo: la emergencia del populismo kirchnerista". Buenos Aires, Argentina: UNSAM Edita.

-Bohoslavsky, E. y Morresi, S. (2016). "El partido PRO y el triunfo de la nueva derecha en Argentina". En *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 32. Disponible en: <http://journals.openedition.org/alhim/5619>

-Boron, A. (2011). "Sujeto y Conflicto en la Teoría Política". Buenos Aires, Argentina: Ediciones Luxemburg.

-Busso, A., Actis, E., Novello, M. (2017). "La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015) Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China". En Busso (Coord.). Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011. Actores y temas de agenda, Tomo II. Rosario, Argentina: UNR Editora.

-Busso, A. (2018). "Las relaciones internacionales latinoamericanas en la segunda década del siglo XXI: cambios, incertidumbre y desafíos". En Diego Abente Brun (comp.), "Lo nuevo en las Relaciones Internacionales regionales y del Paraguay". Rosario, Santa Fe: Proyecto de investigación Conacyt 421-Inv-14.

-Caetano, G., López Burian C. y Luján C. (2016). "La Política Exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez 2010-2015". En Bentancur, N. y Busquets, J.M. (Coords.), El Decenio Progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica. Montevideo, Uruguay: Fin de Siglo Editorial. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/308962948_El_Decenio_Progresista_Las_politicas_publicas_de_Vazquez_a_Mujica

-Canelo, P., Castelani, A. (2016). "Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional actual". Buenos Aires, Argentina: Citra.

- Canzani, A. (2018). "El Frente Amplio en la encrucijada. Debates, tensiones y matices en la izquierda uruguaya". Revista Nueva sociedad. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/el-frente-amplio-en-la-encrucijada/>
- Chong, J. I. (2003). "Revisiting responses to power preponderance : going beyond the balancingbandwagoning dichotomy". RSIS Working Paper, No. 54. Singapur, Singapur: Nanyang Technological University.
- Comini, N., Frenkel, A. (2014). "Una Unasur de baja intensidad Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur". En: revista Nueva Sociedad N°250. Disponible en: https://www.nuso.org/media/articles/downloads/4016_1.pdf
- Dolce, G. (2012). "Debates en torno al kirchnerismo". *VII Jornadas de Sociología de la UNLP*. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. La Plata, Argentina: UNLP.
- Dolce, G. (2014). "Entrevista a Ernesto Laclau". En Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. (p. 222-225). Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- Fernández Luzuriaga, W. (2010). "El presidente electo en la transición, trazos de la política exterior del gobierno de José Mujica". Uruguay. Unidad Multidisciplinaria Facultad de Ciencias Sociales Serie Documentos de Trabajo N ° 78 – Universidad de la República del Uruguay. Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/unidadmultidisciplinaria/wpcontent/uploads/sites/6/2013/archivos/Documento%2078.pdf>
- Fernández Luzuriaga, W. (2013). "La Transición entre Gobiernos Progresistas. Análisis para Comprender la Política Exterior Uruguaya". Uruguay. Programa de Estudios Internacionales - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República del Uruguay. Disponible en: http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa_28_Fern%C3%A1ndez%20y%20Luzuriaga.pdf.
- Fernández Luzuriaga, W. (2018). "Una hoja de ruta desde el partido de gobierno para la inserción internacional del Uruguay". Uruguay. Serie Documentos de Trabajo N° 92- Programa de Estudios Internacionales- Unidad Multidisciplinaria. Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República del Uruguay. Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/unidadmultidisciplinaria/wp-content/uploads/sites/6/2014/08/Documento-de-trabajo-92.-Wilson-Fern%C3%A1ndez-Luzuriaga.pdf>
- Frenkel, A. (2016) "Muevan el mundo que me quiero subir; política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri". En informe de coyuntura ORALC N° 2. Buenos Aires, Argentina: Conicet. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/28986/Frenkel1.pdf?sequence=5&isAl>
- Gargarella, R. (2016) "A qué llamamos gobierno de izquierda". Buenos Aires, Argentina: Revista Ñ. Disponible en: seminariogargarella.blogspot.com.ar/2016/10/a-que-llamamos-gobierno-de-izquierda.html
- Lanzaro (2016). "Frente Amplio: predominio político e implantación ideológica en una democracia plural y competitiva". Montevideo, Uruguay: Fin de Siglo.

-Levitsky, S. y Roberts, K. (2011). "The Resurgence of the Latin American Left". Baltimore, EE.UU.: John Hopkins University Press.

-López Burian, C. (2013). "La política exterior en el gobierno de Mujica (2010-2013)". Montevideo, Uruguay: Colombia Internacional. Disponible en: https://www.academia.edu/6017489/La_pol%C3%ADtica_exterior_en_el_gobierno_de_Mujica_2010-2013?auto=download

-López Burian, C. (2015). "Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay" (2010- 2014). Montevideo, Uruguay: Colombia Internacional. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n83/n83a07.pdf>

-Mearsheimer, J. (2001), "The Tragedy of Great Power Politics". Nueva York, Estados Unidos: Norton.

-Moreyra C., Raus, D. y Gómez Leyton, J. (2008). "La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades", en Moreira, C., Raus, D. y Gómez Leyton, J. (coordinadores), La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.

-Ortiz de Zárate, R. (2015). "Biografías de líderes políticos de América del Sur: Uruguay: José Mujica Cordano". Barcelona, España: Fundación CIDOB. Disponible en: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/uruguay/jose_mujica_cordano.

-Paredes Rodríguez, R. (2017) "La estrategia de inserción y el modelo de desarrollo de los gobiernos democráticos: un análisis de su vinculación a través de la Política exterior con la región de Medio Oriente (1983-2011)". En Busso (Coord.). Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011. Actores y temas de agenda, Tomo II. Rosario, Argentina: UNR Editora.

-Russell, R. (1991). "Variables Internas y Política Exterior". En: ponencia presentada en el taller de trabajo sobre "Cuestiones Técnicas y Metodológicas para el Estudio de la Política Exterior", organizado por FLACSO - área Relaciones Internacionales -. Buenos Aires, Argentina: Flacso.

-Russell, R. y Tokatlian, J. (2008). "Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos", en Lagos, Ricardo (Comp.), América Latina: ¿Integración o fragmentación?. Buenos Aires, Argentina: Editorial Edhasa.

-Russell, R. y Tokatlián J. (2016). "Macri: en busca de una nueva inserción internacional". En anuario Internacional CIDOB- Barcelona Centre for International Affairs. Barcelona, España: CIDOB. Disponible en: <http://anuariocidob.org/macri-en-busca-de-una-nueva-insercion-internacional/>

-Sader, E. (2009) "El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana". En: Capítulo 2: "La crisis hegemónica en América Latina", pp. 65-78. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores y Clacso.

-Stefanoni, P. (2016). "¿Alba o crepúsculo? Geografías y tensiones del socialismo del siglo XXI". En Leiras, Marcelo, Malamud, Andrés y Stefanoni, Pablo (2016), ¿Por qué retrocede la izquierda? Buenos Aires, Argentina: Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur, Buenos Aires.

-Stefanoni, P. (2016) “¿Es de izquierda la izquierda? (En diálogo con Roberto Gargarella)”. Revista Panamá. Disponible en: panamarevista.com/es-de-izquierda-la-izquierda/

-Vommaro, G. (2014). “«Meterse en política»: la construcción de PRO y la renovación de la centroderecha argentina”. En revista Nueva Sociedad N°254. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/meterse-en-politica-la-construccion-de-pro-y-la-renovacion-de-la-centroderecha-argentina/>

-Vommaro, G. (2016). “La hegemonía progresista desafiada por las nuevas fuerzas de derecha. El contraataque”. Bueno Aires, Argentina: Le Monde Diplomatique, edición Cono Sur. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/199-america-latina-gira-a-la-derecha/el-contraataque/>

-Walt, S. M. (2000). “Alliances: balancing and bandwagoning”. International politics: enduring concepts and contemporary issues, 96-103.

-Zelicovich, J. (2017) “La Argentina ante el régimen multilateral de comercio en el período 1983-2011: una interpretación de los cambios en la participación negociadora desde los modelos de desarrollo”. En Busso (Coord.). Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011. Actores y temas de agenda, Tomo II. Rosario, Argentina: UNR Editora.

Artículos periodísticos

-AFP (02/07/2012). “Polémica con Uruguay por el ingreso de Venezuela al Mercosur”. Buenos Aires, Argentina: La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/polemica-con-uruguay-por-el-ingreso-de-venezuela-al-mercosur-nid1487242>

--Chabay, E. (13/06/2017). “Faurie asumió con la promesa de “ganar mercados” y ajustar la planta diplomática. Buenos Aires, Argentina: El Cronista. Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Faurie-asumio-con-la-promesa-de-ganar-mercados-y-ajustar-la-planta-diplomatica-20170613-0046.html>

-Clarín (10/10/2013). “Timerman solamente mostró datos parciales cuando había prometido pruebas finales”. Buenos Aires: Diario Clarín.

-Comex (05/12/2011). “Uruguay criticó las medidas proteccionistas de Argentina y teme por el Mercosur”. Buenos Aires, Argentina: IProfesional. Disponible en: <https://www.iprofesional.com/notas/126877-Uruguay-critica-el-proteccionismo-argentino-y-teme-por-el-Mercosur#compartir>

-Delgado, R. (14/12/2009). “No te quiero acá”. Montevideo, Uruguay: La Diaria. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2009/12/no-te-quiero-aca/>

-Di Natale, M. (17/10/2013). “Acusaciones, secretos y mentiras alrededor de una comisión clave”. Buenos Aires, Argentina: Diario La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/acusaciones-secretos-y-mentiras-alrededor-de-una-comision-clave-nid1629815>

-Editorial (02/09/2011). “Pepe Mujica: un estilo de gobierno que ya no rinde demasiados frutos”. CABA: El Cronista. Disponible en:

<https://www.cronista.com/we/Pepe-Mujica-un-estilo-de-gobierno-que-ya-no-rinde-demasiados-frutos-20110902-0034.html>

-El Argentino (28/05/2010). "El corte será tema de segundo rango en la reunión Mujica-Cristina". Gualeguaychú, Entre Ríos: Diario El Argentino. Disponible en: <https://nueva.diarioelargentino.com.ar/noticias/71944/El-corte-ser%C3%A1-tema-de-segundo-rango-en-la-reuni%C3%B3n-Mujica-Cristina>

-El País Uruguay (28/03/2015). "No más barreras proteccionistas". Montevideo, Uruguay: Diario El País. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/barreras-proteccionistas.html>

-El Pueblo (02/08/2018). "El nuevo Embajador argentino presenta sus cartas figuradas ante Uruguay. Salto, Uruguay. Diario el Pueblo.

-Fernández, N. (07/10/2017). "Tabaré Vázquez enfrenta duras críticas de su partido por la expulsión de Venezuela del Mercosur". Buenos Aires, Argentina: La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/tabare-vazquez-enfrenta-duras-criticas-de-su-partido-por-la-expulsion-de-venezuela-del-mercosur-nid2050755>

-La Nación (10/02/2010). Mujica: "Jugala, acá no te van a expropiar". Buenos Aires: La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/mujica-jugala-aca-no-te-van-a-expropiar-nid1231619>

-La Nación (24/10/2017). "Oficializaron la renuncia de Guillermo Montenegro como Embajador de Uruguay". Buenos Aires, Argentina: La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/oficializaron-la-renuncia-de-guillermo-montenegro-como-embajador-en-uruguay-nid2075686>

-La Política Online (18/06/2010). "Taiana renunció luego de una fuerte pelea con Cristina". Buenos Aires, Argentina: La Política Online. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-66245/>

-Lejtman, R. (06/08/2017). "La expulsión de Venezuela del Mercosur, un triunfo político de Mauricio Macri". Buenos Aires, Argentina: Infobae. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2017/08/06/la-expulsion-de-venezuela-del-mercosur-un-triunfo-politico-de-mauricio-macri/>

-Montevideo Portal (16/03/2011). "Tienen un qué se yo ¿viste? Reunión de ministros en Buenos Aires". Montevideo, Uruguay: Montevideo Portal. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Reunion-de-ministros-en-Buenos-Aires-uc133603>

-Página 12 (18/06/2010) "Renunció Jorge Taiana y lo reemplaza Héctor Timerman". Buenos Aires, Argentina: Página 12. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-147874-2010-06-18.html>

-Pereyra, L. (14/11/2015). "El Frente Amplio entre el comercio y la ideología". Montevideo, Uruguay: El Observador Uruguay. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-frente-amplio-entre-el-comercio-y-la-ideologia-20151114500>

-Redacción BBC Mundo (20/04/10). "Cronología del conflicto por las papeleras". Londres: BBC. Disponible en:

https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/04/100420_argentina_uruguay_papera_cronologia_az

-Rivas Molina, F. (24/10/2016) "Mauricio Macri y Tabaré Vázquez apuntan hacia la suspensión definitiva de Venezuela en el Mercosur". Buenos Aires, Argentina: El País, Edición América. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/10/24/argentina/1477338499_776974.html.

-Schwarze, P. (30/11/2014). "La brecha que separa a José Mujica y Tabaré Vázquez". Montevideo, Uruguay: La tercera. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/la-brecha-que-separa-a-jose-mujica-y-tabare-vazquez/>.

-Telesur (05/02/2017). "46 años del Frente Amplio, una fuerza de izquierda en Uruguay". Caracas, Venezuela: Telesur. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Nace-Frente-Amplio-en-Uruguay-20160206-0007.html>

-Tokatlián, J. (12/09/2019). "Optimismo y política exterior". Buenos Aires, Argentina: Página 12. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/217737-optimismo-y-politica-exterior>

-Tomás, A. (21/07/2017). "Macri llamó al Mercosur a apurar acuerdos comerciales". Buenos Aires, Argentina: Perfil. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/macri-llamo-al-mercosur-a-apurar-acuerdos-comerciales.phtml>