

Uruguay y la Alianza del Pacífico: ¿repensando el modelo de inserción internacional?

Isabel Clemente Batalla¹

Camilo López Burian²

Diego Telias³

Recibido: 19/01/2015

Aceptado: 04/04/2015

RESUMEN

La decisión del gobierno uruguayo de ingresar a la Alianza del Pacífico ha sido materia de debate político doméstico en organismos del Estado y en el sistema político. Este artículo examina la evolución de la posición uruguaya hacia el bloque del Pacífico considerando la estrategia de inserción internacional, las posiciones sostenidas por los partidos políticos y el escenario del próximo período presidencial.

Palabras clave: Política exterior de Uruguay, inserción internacional, regionalismo, alianza del Pacífico, partidos políticos

¹ Isabel Clemente Batalla es profesora del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay, correo electrónico: iclement@fcs.edu.uy

² Camilo López Burian es profesor del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República, Uruguay, correo electrónico: camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy

³ Diego Telias es estudiante de la Maestría Ciencias Políticas de la Universidad de la República, Uruguay, twitter: diegotelias@gmail.com

Uruguay and the Pacific Alliance: ¿Rethinking the model of international insertion?

ABSTRACT

The Uruguayan government's decision to join the Alliance of the Pacific has been a subject of domestic political debate both inside state bodies and among political actors. This article examines the evolution in the position of Uruguay towards the Pacific bloc considering the strategy of international insertion, the positions maintained by political parties and the scenario of the next presidential period.

Keywords: Foreign policy of Uruguay, international insertion, regionalism, Pacific Alliance, political parties

Las definiciones sobre estrategias de inserción internacional han tenido históricamente un lugar privilegiado en la política exterior de Uruguay y han sido formuladas desde dos grandes perspectivas: de un lado, la que privilegió la incorporación a regímenes internacionales pautados por el multilateralismo y con perspectiva universalista y del otro, la que se orientó a la formación de bloques regionales.

En la primera perspectiva, la dirección seguida por los gobiernos uruguayos a partir de 1907, con la propuesta de arbitraje obligatorio que fuera presentada en la II Conferencia Internacional de La Haya, fue la participación activa en los organismos internacionales, primero en la Sociedad de Naciones y luego en Naciones Unidas. Esta dirección se sustentaba en dos ideas centrales: el universalismo en las relaciones exteriores del país y el valor del multilateralismo como principio ordenador de las relaciones internacionales.

En la segunda perspectiva, la dirección dominante fue la incorporación de Uruguay a los procesos de integración que se desarrollaron primero bajo el influjo de la CEPAL, y culminaron con la creación de ALALC en 1960 y, en una segunda etapa, bajo el modelo de regiona-

lismo abierto, con la formación de bloques subregionales. El ingreso de Uruguay a Mercosur implicó la opción por un modelo de inserción internacional basado en la integración del bloque regional como plataforma para la inserción en el mundo, aun cuando el debate sobre opciones diferentes ha sido intenso en coincidencia con algunos cambios de la coyuntura nacional y regional.

Desde la conformación de la Alianza del Pacífico, la posible incorporación de Uruguay a esa iniciativa ingresó en la agenda de la política exterior y en el debate político doméstico. Este artículo analiza el estado actual de la posición de Uruguay en el bloque formado por México, Colombia, Perú y Chile desde una doble aproximación: las condicionantes generadas en la dinámica política interna y las orientaciones de la política de inserción internacional.

El análisis considera dos dimensiones: en primer lugar, la elaboración de la política exterior del Estado considerando en particular la Presidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores; en segundo lugar, la dimensión sistema político estudiada desde el comportamiento de los partidos y su participación en el debate sobre política exterior. Este trabajo busca responder varias interrogantes. ¿En qué momento surge la preocupación por un acercamiento a la Alianza del Pacífico? ¿Cuál era la coyuntura nacional e internacional? ¿Qué papel tuvieron los debates sobre desarrollo, la relación con China, y la perspectiva de un acuerdo Mercosur-Unión Europea (UE)? ¿Cómo Uruguay ha sostenido hasta el momento su estrategia de inserción? ¿Cuáles son los temas en debate en torno a la posible incorporación de Uruguay en la Alianza del Pacífico y cómo evoluciona la posición de los diversos actores?

En la primera parte del artículo se analiza el modelo de inserción internacional de Uruguay y los diferentes planteamientos sobre este problema en la formulación de la política exterior de Uruguay. La segunda parte revisa el proceso de conformación de la Alianza del Pacífico al momento de la solicitud de ingreso de Uruguay como miembro observador. En la sección siguiente, el artículo examina la actuación de Uruguay en el bloque del Pacífico y la evolución en las posiciones sustentadas por el gobierno sobre la posición de Uruguay en los bloques de integración latinoamericana. La cuarta parte del artículo se concentra en el análisis de las posiciones del sistema político, con un foco en los partidos y las controversias en el ámbito doméstico, entre actores partidistas y gubernamentales. Las conclusiones presentan un balance de la discusión y algunas observaciones de carácter prospectivo.

1. Inserción y modelos de inserción internacional

La discusión teórica sobre «inserción internacional» es una constante en la disciplina de relaciones internacionales y tiene incidencia directa en la toma de decisiones en política exterior. El origen del concepto «inserción internacional» se encuentra en la teoría de sistemas y su caracterización del sistema internacional como una totalidad formada por partes articuladas entre sí por relaciones de interdependencia. A partir de esta base conceptual, el debate en torno a las condiciones de la interdependencia y el peso de la asimetría entre las partes que interactúan, se ha desarrollado con diversos enfoques. Uno de ellos es el que destaca el papel que han cobrado los subsistemas regionales en el proceso de globalización.

Una aproximación alternativa, en la cual se inscribe este artículo, es el análisis de la política exterior. El aporte de Amado Luiz Cervo se sitúa en la perspectiva cognitiva del análisis de la política exterior que asigna un rol de importancia a las ideas y al proyecto político. Según Cervo, la inserción internacional de un país es resultado de factores de naturaleza diferente. Por una parte, desde una lógica espacial, adquieren relevancia factores de carácter geográfico (localización en una región con características específicas, o vinculada con rutas de comunicaciones), o de orden geopolítico, como la importancia estratégica de ciertos territorios, sea por su localización o por su posesión de recursos de alto valor. Por otra parte, inciden factores originados en el proyecto político dirigido a construir un lugar en el mundo o realizar los objetivos de un proyecto definido como necesario para el país. En el caso de Brasil, Cervo sostiene que el proyecto desarrollista ha sido el eje ordenador de la política de inserción internacional.

Desde la investigación en economía internacional, el concepto⁴ de inserción es analizado con contenidos diferentes. En el caso de Uruguay, el economista Álvaro Ons propone un abordaje desde el plano económico-comercial que considera principalmente el comercio de bienes y servicios, la atracción de inversiones y los bienes públicos regionales. En consecuencia, la estrategia de inserción internacional debe orientarse a reducir las restricciones al crecimiento y a garantizar el acceso a los bienes públicos regionales⁵.

⁴ Cervo, Amado Luiz. *Inserção Formação dos conceitos brasileiros*, San Pablo, Brasil, Saraiva, 2008.

⁵ Ons, Álvaro. «Inserción económica internacional en Uruguay: situación y perspectivas», en: Bizzozero, Lincoln; Gerónimo de Sierra; Inés Terra (eds.). *La inserción internacional de Uruguay en debate*, Montevideo, Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental-Universidad de La República, 2010.

En términos de política exterior, el problema de la inserción internacional de Uruguay plantea desafíos de orden diferente. En la primera mitad del siglo XX, el predominio de la perspectiva que privilegió la incorporación a regímenes internacionales de corte universalista y multilateral se manifestó en la activa participación del Estado uruguayo en foros internacionales como las conferencias que construyeron entre 1944 y 1947 la nueva arquitectura del sistema internacional y, en el ámbito hemisférico, en la actuación en las conferencias panamericanas que culminaron en la fundación de la OEA.

El debate sobre el grado y/o el alcance de la proyección internacional del país fue procesado con intensidad variable en el sistema político y en el medio intelectual. En la década de 1930 ganó fuerza relativa la posición que sostenía que Uruguay debía retirarse de la Sociedad de Naciones y privilegiar el sistema interamericano; durante la Segunda Guerra Mundial recogieron apoyo importante los discursos aislacionistas que defendían la posición de neutralidad. Una tendencia recurrente en esos debates fue el planteamiento de una disyuntiva entre términos excluyentes: o inserción en el mundo o inserción en el continente americano. Con diversos contenidos, ese dilema se ha proyectado hacia el presente.

Desde la segunda posguerra, ambos términos parecieron conciliarse cuando Uruguay se incorporó al Grupo Latinoamericano y Caribeño (GRULAC) en Naciones Unidas y promovió junto con los países de la región la creación de una Organización Internacional de Comercio en la Conferencia de Comercio y Empleo de La Habana en 1947. A su vez, bajo la fuerte influencia del pensamiento de la CEPAL, se gestó una corriente favorable hacia la integración latinoamericana que culminaría en la firma del Tratado de Montevideo de 1960.

A partir de 1991, con el ingreso de Uruguay al Mercosur, se consolidó el modelo de inserción internacional sobre la base de la integración en un bloque subregional. La decisión uruguaya de sumarse al proceso integracionista iniciado por Brasil y Argentina en 1985, fue resultado de un consenso entre gobierno y sector privado, en cuya construcción jugaron un papel determinante algunas organizaciones del empresariado, en particular la Cámara de Industrias del Uruguay. Sin embargo, la existencia de ese consenso, no evitó que la nueva política fuera objeto de debate por parte de actores políticos, sociales, académicos y empresariales. Aunque vale la pena señalar que, en un sistema partidocrático y partidocéntrico como el uruguayo, los partidos lideraron el proceso y cumplieron su rol de representantes/mediadores de los intereses de las organizaciones empresariales, sindicales y de la sociedad civil, algunas de ellas posicionadas a favor,

otras oponiéndose y otras otorgándole al Mercosur un apoyo crítico.

Desde su concepción inicial según el modelo de regionalismo abierto, el bloque mercosureño ha evolucionado hacia un modelo más complejo que incluye acuerdos políticos (compromiso democrático), en educación, infraestructura, energía, cadenas productivas y cooperación en varias áreas de políticas.

1. El proyecto Alianza del Pacífico y el ingreso de Uruguay

De acuerdo con el estudio de José Briceño (2010) los antecedentes de la Alianza del Pacífico se encuentran en la crisis de la Comunidad Andina (CAN), originada en la decisión del gobierno de Hugo Chávez de retirar a Venezuela de ese bloque regional al cual pertenecía desde 1973. A esa ruptura se sumaban las diferencias existentes en política económica entre dos grupos de países dentro de CAN: de un lado Bolivia y Ecuador, integrados a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), del otro, Colombia y Perú que habían firmado tratados de libre comercio con Estados Unidos. En ese contexto y ante la creciente importancia de la región del Asia Pacífico para las economías del litoral pacífico de América, el gobierno de Perú propuso en junio de 2006 la formación de una Asociación del Pacífico Latinoamericano incluyendo relaciones comerciales, políticas y de cooperación. Esta iniciativa peruana tuvo buena acogida en México y fue tema de discusión en encuentros realizados entre 2006 y 2007, los cuales culminaron en la creación del Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano. En la cumbre presidencial de octubre de 2008 quedó formalmente instituido el bloque regional con el nombre de «Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano» integrado por México, Colombia, Perú y Chile⁶.

Pero este éxito inicial fue empañado por los efectos de la crisis financiera global en la caída en las exportaciones de todos los Estados miembros, excepto las que se dirigían a China y al Sudeste Asiático. La idea de coordinación de posiciones en la negociación de acuerdos preferenciales con Asia se volvió un objetivo imperativo. En abril de 2011, una iniciativa de Perú para coordinar acciones de los países del Foro del Arco del Pacífico en las negociaciones con el Asia, condujo a la fundación de la Alianza del Pacífico con la aprobación de la Declaración de Lima. La firma del Tratado constitutivo se produjo en

⁶ Briceño Ruiz, José. «La iniciativa del arco del Pacífico latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional», *Nueva Sociedad*, no. 228, 2010.

junio de 2012. Las condiciones de ingreso de futuros socios al bloque son tener acuerdos bilaterales de comercio con todos sus miembros y demostrada vigencia del Estado de Derecho, la democracia y el orden constitucional.

La Alianza del Pacífico adoptó el modelo de integración de regionalismo abierto. En 2013 dos países centroamericanos, Panamá y Costa Rica, plantearon pasar a la condición de miembros plenos. En sus orígenes, este bloque se concentró en una agenda eminentemente comercial. Giacalone estima que es actualmente la octava economía del mundo y el séptimo receptor de inversión extranjera directa con una participación del 3,2% de las inversiones globales.

La agenda de la Alianza del Pacífico incluye comercio, competencia, compras gubernamentales, promoción y protección de inversiones, propiedad intelectual, homologación tributaria y normas, cooperación económica y técnica para la competitividad. La integración financiera quedó consolidada con el Mecanismo Integrado Latino Americano (MILA) entre las Bolsas de Valores de Santiago, Bogotá y Lima, ampliado posteriormente con la incorporación de la Bolsa de México.

La agenda del bloque comprende también circulación de personas, tránsito migratorio y mecanismos de solución de controversias. La discusión y tratamiento de problemas se efectúa en el ámbito de Grupos de Trabajo. La estructura institucional no difiere demasiado de la de otros grupos de integración y está conformada por cumbres presidenciales, reuniones ministeriales, grupos de alto nivel y rondas de negociaciones de grupos técnicos.

En el análisis de Peyrani y Geffner una diferencia sustancial separa Mercosur de la Alianza del Pacífico: mientras el primero se identifica con un proyecto neodesarrollista, la Alianza del Pacífico responde al modelo liberal. De esa contraposición se derivan diferencias importantes con respecto a roles del Estado y del mercado y en la relación con Estados Unidos.

La Alianza del Pacífico⁷ no es un bloque homogéneo y pueden identificarse diferencias en la importancia que el bloque tiene para cada uno de sus miembros: mientras Chile y México tienen una antigua proyección en el área y participan en un sistema amplio de acuerdos comerciales, Colombia y Perú están en una situación de mayor rezago a ese respecto aunque para ambos países andinos la Alianza del Pacífico constituye actualmente el mecanismo de inserción más importante desde el punto de vista económico y comercial.

⁷ Peyrani, Julia y Geffner, Maximiliano. «Dos modelos en debate: MERCOSUR ampliado y la Alianza para el Pacífico. Compatibilidades y divergencias», *Análisis*, no. 1, agosto, 2013.

También las relaciones de Uruguay con cada uno de los miembros de la Alianza del Pacífico han sido distintas: las relaciones con Chile se remontan al período de la independencia y se caracterizaron en el siglo XX por una fuerte corriente de intercambios comerciales, culturales e intelectuales. Con México, las relaciones binacionales se estrecharon a partir del triunfo de la revolución mexicana involucrando, además de la clásica relación diplomática, intercambios educativos y culturales. La relación de Uruguay con Colombia y Perú, más allá de la dimensión diplomática clásica, es más reciente. Con Colombia recientemente las relaciones han implicado temas de alta relevancia política como es el del fin de la acción armada de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Con Perú recientemente entró en vigencia el acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y Perú (ACE 58), siendo este el paso hacia la construcción de una zona de libre comercio entre los signatarios.

2. Uruguay, miembro observador en la Alianza del Pacífico: debates en el gobierno

Al momento de solicitar su incorporación en carácter de miembro observador, Uruguay tenía ya celebrados varios acuerdos comerciales: un Tratado de Libre Comercio con México, firmado el 15 de noviembre de 2003 y una desgravación total del universo arancelario con Chile. Por ora parte, Chile es, Estado asociado de Mercosur. Con Colombia existe el Tratado Mercosur, Colombia, Ecuador y Venezuela (ACE 59) y el acuerdo Uruguay-Colombia data de 1º de febrero de 2005. Con Perú, el Tratado de libre comercio está vigente desde el 1º de agosto de 2011. En cuanto a cooperación, en septiembre de 2011, entró en vigencia un acuerdo de asociación estratégica Uruguay-México y en ese marco se creó un Fondo Conjunto de Cooperación con un presupuesto de U\$S 500.000 formado con aportes iguales por cada parte, para financiar proyectos en algunas áreas prioritarias como salud, desarrollo agropecuario, ciencia, tecnología e innovación, gobernabilidad, fortalecimiento de la gestión, medio ambiente y cambio climático.

La decisión uruguaya de pedir ingreso a la Alianza del Pacífico en 2012 tuvo un origen exclusivamente gubernamental: esta condición contrasta con la decisión de solicitar el ingreso al proceso de integración que Brasil y Argentina estaban concretando en 1991 porque, en ese caso, fue la intervención altamente proactiva del sector privado, liderado por la Cámara de Industrias del Uruguay, el factor que condujo al canciller Héctor Gross Espiel a reclamar a los gobiernos de los

dos vecinos mayores la apertura de negociaciones cuatripartitas, incluyendo también a Paraguay. En el caso de la incorporación a la Alianza del Pacífico, no parece haber existido una iniciativa privada fuerte en el mismo sentido, aunque es preciso anotar que el sector privado uruguayo ha sostenido posiciones a favor de la apertura comercial y ha tenido valoraciones críticas del Mercosur. De alguna forma, los partidos logran canalizar estas visiones y colocarlas en la agenda de debate de la política exterior uruguayana.

La incorporación de Uruguay en reuniones de la Alianza del Pacífico y algunas declaraciones públicas despertaron reacciones en Brasil. En 2013, El Vicepresidente Astori, actuando en carácter de representante de Uruguay, participó en la reunión de Cancilleres, previa a la VII Cumbre de mandatarios, realizada el 22 de mayo. Paralelamente a esos eventos, se realizaba en Cali el I Encuentro de empresarios de los países de la Alianza del Pacífico, con una agenda de discusión que incluía entre otros temas, oportunidades de negocios, impactos de la iniciativa Alianza del Pacífico en condiciones sociales y movilidad de las personas, el papel de las pequeñas y medianas empresas como factor de crecimiento y empleo y los mecanismos a establecer para que las mismas se beneficien de las oportunidades del bloque. Este encuentro, organizado por Proexport (Colombia) contó con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En su discurso en la cumbre, Danilo Astori destacó que la Alianza tenía un gran potencial integracionista porque se trata de un bloque de importancia estratégica como puerta para el Asia Pacífico. Según el Vicepresidente de la República, esta subregión es un ámbito muy importante para Uruguay. En la reunión de Cancilleres planteó que Uruguay quería mostrar su interés como observador y voluntad de lograr los máximos niveles de cooperación posibles en ese estatus. Pero además, añadió que existía interés en continuar explorando la posibilidad de convertirse en candidato a miembro pleno. Como antecedentes, citó el tratado ya existente con México⁸.

Estas declaraciones tuvieron repercusión en el ámbito político doméstico y en el Mercosur: el malestar de Brasil quedó expuesto en las declaraciones de Iván Ramalho, Representante Permanente de Mercosur.

En el gobierno, las respuestas a los planteamientos del Vicepresidente registraron matices. El embajador itinerante Kintto Lucas sos-

⁸ Astori destacó las oportunidades comerciales de la Alianza del Pacífico. (23 de mayo de 2013), *El País*, Uruguay. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy>. (Consulta: 18 de septiembre de 2014).

tuvo, en una entrevista de prensa el 10 de junio de 2013, que integrar la Alianza del Pacífico equivalía a buscar un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos. Lucas consideraba que la Alianza del Pacífico no era un proyecto integrador sino un símil de ALCA. Esas afirmaciones le valieron una «observación» del Canciller⁹.

El presidente Mujica por su parte, en el marco de sus comentarios sobre su viaje a China, confirmó que la prioridad para Uruguay era el Mercosur y destacó que no estaba planteado que Uruguay se integrara como miembro pleno a la Alianza del Pacífico. Sostuvo que Uruguay era observador en ese grupo por las mismas razones por las cuales era observador en ALBA, por entender que debía estar presente en todos los procesos de integración latinoamericana. Según el presidente, el rol de Uruguay como «*catalizador*» es uno de los componentes de la convicción integracionista de Uruguay y concluyó afirmando que la integración de América Latina era un interés permanente de Uruguay, en lo que bien puede considerarse un regionalismo que apunta a participar en todos los espacios y procesos de este ámbito, hecho comparable al accionar universalista, en ese caso, que caracterizó a la política exterior del ciclo batllista de la primera mitad del siglo XX. El Vicepresidente manifestó estar también interesado en debatir y propuso una sesión especial del Consejo de Ministros que finalmente no se concretó¹⁰.

En ese contexto de debate interno en el Poder Ejecutivo, se realizó la visita de la Canciller de Colombia María Ángela Holguín el 25 de junio (con el propósito declarado de agradecer al presidente Mujica sus gestiones ante el Papa para apoyar el proceso de paz en Colombia). Tuvo encuentros con el Canciller Almagro para discutir sobre integración regional y en declaraciones a la prensa, el Ministro precisó que para concretar una membresía plena en la Alianza del Pacífico, Uruguay debía «*recorrer*» un camino y realizar muchos estudios. Por su parte, la Canciller colombiana enfatizó el interés de su país en incrementar los intercambios comerciales con Uruguay y en negociar un acuerdo amplio de inversiones y compras públicas.

Posteriormente, nuevos matices redujeron las contradicciones en el análisis de las opciones de integración regional en la formula-

⁹ Almagro, Luis. (15 de julio de 2013). Entrevista en Radio Espectador, Montevideo, Uruguay, programa En Perspectiva. Disponible en: <http://www.espectador.com>. (Consulta: 25 de septiembre de 2014).

¹⁰ Mujica es el primer impulsor de integrar la Alianza del Pacífico. (11 de junio de 2013), *Agencia Uruguaya de Noticias*. Disponible en: <http://www.uypress.net/uc>. (Consulta: 19 de septiembre de 2014).

ción de la política exterior: tanto el Presidente como el Canciller aportaron elementos nuevos a la discusión de la inserción internacional. Un factor importante fue el cambio de gobierno en Chile y la mayor afinidad política que el gobierno del Frente Amplio tiene con la presidenta Michelle Bachelet, teniendo así un gobierno ideológicamente afín integrado al proceso del Pacífico, aunque el «modelo de inserción chileno» es muy discutido en la izquierda uruguaya.

En una entrevista con AFP en agosto de 2013, Mujica argumentó que Mercosur debe flexibilizar ciertas normativas si pretende crecer y recibir la adhesión de nuevos socios; en particular destacó la necesidad de mayor flexibilidad para que los socios negocien acuerdos comerciales con terceros países cuando no es posible avanzar como bloque y citó como ejemplo el TLC firmado con México en 2003. Poco tiempo después, en una intervención en la jornada titulada «*Integración para el desarrollo*» el Canciller Almagro sostuvo que el Mercosur como mercado común era «una ficción» y defendió la doble o triple membresía, a la manera de Venezuela y Ecuador: «ese entramado de dobles y triples pertenencias van a dar la convergencia del futuro de la integración latinoamericana».

En una exposición sobre «*Los Pilares de la Política Exterior de Uruguay*» durante el almuerzo de trabajo de la Asociación de Dirigentes de Marketing, Almagro realizó un balance positivo de Mercosur en la atracción de inversiones y diversificación de comercio. En un ensayo de ejercicio comparativo entre experiencias integracionistas, sostuvo que por mandato del partido de gobierno, existía una cercanía mayor con el ALBA que con la Alianza del Pacífico.

Finalmente, en su exposición en el Seminario Diálogo entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur, realizado en Santiago de Chile el 24 de noviembre de 2014, el canciller uruguayo destacó la doble condición de Uruguay como miembro fundador de Mercosur y Estado observador en la Alianza del Pacífico.

El trabajo de este seminario se basó en el documento elaborado por CEPAL el cual, partiendo de un análisis de tendencias de la economía internacional, formula propuestas sobre las vías posibles de convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur y un plan de acción para el logro de esa meta. Este documento argumenta que el fenómeno del «*megarregionalismo*», concepto con el cual describe las negociaciones para un Acuerdo Transpacífico y un Acuerdo Transatlántico de Libre Comercio e Inversiones entre la UE y Estados Unidos, genera nuevos desafíos para América Latina y el Caribe y su proceso de integración como herramienta para mejorar su inserción en la economía mundial. En ese marco, concluye el documento, la

convergencia entre Alianza del Pacífico y Mercosur resulta inevitable.

De esta manera, hacia fines de 2014, era posible observar en el gobierno uruguayo una tendencia hacia la conciliación entre las alternativas opuestas en el debate sobre inserción internacional y regionalismo.

3. El debate entre y en los partidos

La política exterior uruguaya se ha transformado en una arena de divergencias a nivel interpartidario. Esto se evidencia con la alternancia ideológica registrada con la asunción del Frente Amplio por primera vez al gobierno nacional en 2005. Desde la década de 1990, la política exterior se orientó hacia el regionalismo abierto. Esta estrategia fue acentuando el aperturismo y la liberalización, haciéndose cada vez más abierta y menos regional, convergiendo, cada vez más, con las propuestas estadounidenses. El período del gobierno de Jorge Batlle (2000 – 2005) fue el que registró un mayor impulso aperturista y alineado a los países desarrollados, particularmente a Estados Unidos. La llegada de la izquierda al gobierno implicó cambios en la política exterior. Un énfasis en la región y una disposición a privilegiar a los países emergentes, y en particular a Brasil, como socios estratégicos, sin por ello dejar de lado la búsqueda de apertura de múltiples mercados y relaciones políticas al nivel global, caracterizaron la orientación adoptada después de 2005.

El sistema político uruguayo posee fuertes características partidocráticas y partidocéntricas, con partidos compuestos por fracciones con gran visibilidad, con liderazgos fuertes y alto grado de institucionalización. Por lo tanto, la alternancia entre partidos y los equilibrios internos de las fracciones que los componen se constituyen en elementos clave para comprender las orientaciones de la política exterior.

La integración regional es uno de los debates más fuertes en lo que refiere a la política exterior uruguaya. Este debate muestra fuertes divergencias entre el Frente Amplio (ubicado a la izquierda del sistema político) y los partidos de oposición (ubicados en la derecha y en el centro): Partido Colorado, Partido Nacional y Partido Independiente. Estos últimos reclaman un mayor aperturismo.

El debate sobre la posible incorporación del Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico generó diferencias en la interna del Frente Amplio y también matices en la oposición, con posiciones que alternaron desde la ruptura con el Mercosur hasta el mantenimiento en el bloque pero con la oportunidad de nuevas vías comerciales.

En un censo realizado a los legisladores uruguayos se les consultó sobre sus preferencias sobre el posible cambio de estatus de Uruguay, en relación a la Alianza del Pacífico, de su actual papel de observador a miembro pleno. En el Cuadro 1 se sintetizan las respuestas obtenidas sobre este tema.

Cuadro 1
Legisladores que están de acuerdo o no con el ingreso de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico, por partido

	Todos los legisladores		Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independiente	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Sí	69	55,2	23	34,8	29	80,6	16	76,2	1	50
No	46	36,8	38	57,6	6	16,7	2	9,5	0	0
NS/NC	10	8	5	7,6	1	2,8	3	14,3	1	50
Total	125	100	66	100	36	100	21	100	2	100

Fuente: López Burian, C., 2015.

Como puede verse en el Cuadro 1, el 55,2% de los legisladores se manifestó a favor de la incorporación de Uruguay como miembro pleno a la Alianza del Pacífico, mientras que el 36,8% señaló su negativa. Si estas respuestas se segmentan por partido, puede verse como mayoritariamente la oposición se manifiesta a favor del ingreso de Uruguay a la Alianza del Pacífico, aproximadamente ocho de cada diez legisladores, mientras que en el Frente Amplio la mayoría, aproximadamente seis de cada diez legisladores, se manifiesta en contra.

En el Cuadro 2 se observan las preferencias de los legisladores frenteamplistas agrupados por fracciones. Como puede observarse, la mayoría de las fracciones del Frente Amplio señalaron estar en contra. Solamente la fracción liderada por Danilo Astori, actual Vicepresidente de la República y futuro Ministro de Economía y Finanzas en el próximo gobierno (2015 – 2020), es la que registró una mayoría de preferencias a favor de la incorporación de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico. Aproximadamente siete de cada diez legisladores de esta fracción se manifestaron a favor.

El debate (en los ámbitos partidarios, en el Parlamento y en los medios de comunicación) se instaló en 2013 a partir de las primeras actuaciones de Uruguay en la Alianza del Pacífico. En particular tuvieron amplia resonancia las ya mencionadas declaraciones del Vicepresidente Astori en la Cumbre en Cartagena de Indias (23-25 de mayo

Cuadro 2
Acuerdo o no con el ingreso de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico, según fracciones dentro del Frente Amplio

Fracciones del Frente Amplio		Frec.	%
Movimiento de Participación Popular	Sí	8	26,7
	No	20	66,7
	NS/NC	2	6,7
	Total	30	100
Partido Socialista	Sí	2	18,2
	No	7	63,6
	NS/NC	2	18,2
	Total	11	100
Vertiente Artiguista	No	2	100
Frente Líber Seregni	Sí	12	70,6
	No	4	23,5
	NS/NC	1	5,9
	Total	17	100
Corriente de Acción y Pensamiento-Libertad	Sí	1	33,3
	No	2	66,7
	Total	3	100
Partido Comunista	No	3	100

Fuente: López Burian, C., 2015.

2013). Como ya se señaló, las mismas generaron críticas desde diversas posiciones.

A su regreso el vicepresidente Astori informó los detalles de su participación, el rol de Uruguay y las aspiraciones respecto a este bloque:

Para Uruguay este es un proyecto de importancia absolutamente estratégica por la potencia integracionista que tienen los cuatro países miembros y por la diversidad de oportunidades de comercio e inversión que se abren, no solo con ellos sino las relaciones que mantienen con el resto del mundo y, sobre todo, con la región conocida

*como Asia Pacífico, que ya constituye un lugar comercialmente muy importante para Uruguay*¹¹.

Astori afirmó que Uruguay asistió para demostrar su interés como país observador y que tenía disposición para llegar a los máximos niveles de cooperación que permita el estatus pero mientras se continuaba explorando la posibilidad de ser candidato a miembro pleno. Valoró positivamente los acuerdos que Uruguay posee con los países del bloque y señaló que desde el rol de observador se pueden profundizar acuerdos, lograr operaciones comerciales y de inversiones, en el marco de tratados vigentes con estos países, accediendo a cadenas de valor importantes y mediante los países de la Alianza, ingresar a otros mercados relacionados con este bloque¹².

Astori sostuvo que Uruguay ya cumple con las condiciones principales para ser miembro pleno por los acuerdos ya firmados con los países del bloque. Ante la posible reacción del Mercosur, el Vicepresidente señaló que la Alianza del Pacífico debe verse como una experiencia complementaria y manifestó la esperanza en que el Mercosur también lo vea de esa manera¹³.

El Canciller Luis Almagro, luego de la Cumbre de Presidentes del Mercosur celebrada en Montevideo en julio de 2013, aseguró que Uruguay «(...) apunta a desideologizar completamente los vínculos y los procesos de integración en América Latina.» Al ser consultado sobre la posición del partido de gobierno, Almagro afirmó que la primera persona entusiasmada con la Alianza del Pacífico fue el Presidente José Mujica cuando se tomó la decisión de unirse como observadores. Destacó que fue a iniciativa del propio Presidente y que la Cancillería dio los pasos necesarios para fortalecer los vínculos¹⁴.

Con respecto a la posibilidad de acceder como miembro pleno, Almagro remarcó que Uruguay ya posee acuerdos comerciales con cada uno de los países que integran la Alianza del Pacífico y que su profundización pueden realizarse desde el estatus de observador. Además subrayó la existencia de dobles membresías, el esquema de pertenecer a dos organismos como lo tiene Venezuela (ALBA –

¹¹ Astori destacó las oportunidades comerciales de la Alianza del Pacífico. (23 de mayo de 2013). *El País*, Uruguay. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy>. (Consulta: 18 de septiembre de 2014).

¹² *Ibídem*.

¹³ *Ibídem*.

¹⁴ Almagro, Luis. (15 de julio de 2013). Entrevista en Radio Espectador, Montevideo, Uruguay, programa En Perspectiva. Disponible en: <http://www.espectador.com>. (Consulta: 25 de septiembre de 2014).

Mercosur) o Perú (CAN – Alianza del Pacífico). En este contexto y ante la consulta sobre si consideraba, al igual que algunos sectores de la izquierda, que la Alianza del Pacífico es parte de la estrategia de Estados Unidos, Almagro apuntó a la desideologización de los vínculos:

No puede haber una visión ideologizada de la Alianza del Pacífico, como tampoco debe haber una visión ideologizada del Mercosur. Tenemos que tender puentes entre todos los mecanismos de integración, y cuantos más puentes tendamos, cuantos más espacios de integración construyamos, mejores van a ser las posibilidades para construir definitivamente ese proceso de patria grande¹⁵.

El Canciller cerró la entrevista afirmando que Uruguay está satisfecho con el estatus de observador:

(...) hay otra gente que está apurada (...) De los cuatro principales mercados comerciales que tiene el país, tres son socios del Mercosur, eso es un dato de la realidad. Si podemos arrimar a los demás a partir de instrumentos que tenemos y de trabajar conjuntamente, fantástico, Uruguay siempre va a estar dispuesto a tender los puentes que sean necesarios para ir fortaleciendo cada uno de los procesos de integración en América Latina¹⁶.

El senador socialista Roberto Conde, subsecretario de Relaciones Exteriores hasta abril de 2013, ha argumentado en contra de la posibilidad de impulsar la incorporación de Uruguay como miembro pleno a la Alianza del Pacífico, estructurando cuatro líneas de argumentativas para fundamentar la no conveniencia de ingresar en este nuevo bloque regional¹⁷.

La primera de ellas sostiene que Uruguay ya es un país abierto al mundo, habiendo utilizado diversos mecanismos: apertura unilateral, acuerdos bilaterales de libre comercio y negociaciones regionales. Conde considera que el país tiene un altísimo grado de libre comercio y una muy baja tasa de aplicación de protección arancelaria. De esta manera, la apertura al mundo partiría de una visión errada que presenta a Uruguay encerrado en la región. En segundo lugar señala que

¹⁵ *Ibídem* .

¹⁶ *Ibídem* .

¹⁷ Conde, Roberto. (10 de julio de 2013). Entrevista en Radio Espectador, Montevideo, Uruguay, programa En Perspectiva. Disponible en: <http://www.espectador.com>. (Consulta: 5 de septiembre de 2014).

el andamiaje de acuerdos comerciales con los miembros de la Alianza del Pacífico es denso y amplio, satisfaciendo de esta manera los objetivos de Uruguay con respecto a dichos países. Con respecto a la presencia en el Asia Pacífico, como otra línea de argumentación, Conde afirma que la Alianza del Pacífico no es plataforma para llegar a China, debido a que se plantea negociar en el marco del Acuerdo Transpacífico, proceso en el cual no está presente la potencia de oriente. El senador apunta a que se continúe trabajando con China, sabiendo que no se llega a China por la Alianza del Pacífico. «*Nosotros ya llegamos a China*» afirmó en el programa *En Perspectiva*. «*Uruguay ya está en Asia, Uruguay no necesita el carro de la Alianza del Pacífico para llegar, ya estamos allí y tenemos acceso a los principales mercados de Asia Pacífico*». Además, el legislador frenteamplista remarcó la llegada al país inversión extranjera asiática debido a la membresía uruguaya del Mercosur, debido al atractivo de la subregión y particularmente de los mercados de Argentina y Brasil. Por último, Conde sostuvo que el cambio de estrategia debe ser negociado con el Mercosur y no unilateralmente por Uruguay. Considera que el país para su desarrollo necesita al Mercosur, debido a que la vida económica sigue estando vinculada al Mercosur¹⁸.

Conde, desde su análisis, planteó un escenario donde Uruguay intente ampliar los mercados en el Pacífico, entrando en la Alianza, sacrificando, poniendo en riesgo, debilitando y cortando las fuentes de desarrollo nacional que viene de la región: «*Correr el riesgo de debilitar nuestras fuentes de desarrollo en la región para intentar llegar a alguna región de Asia desde la Alianza del Pacífico cuando ya estamos en los grandes mercados, es inútil*». Además, el senador considera que hay espacio político para avanzar en el libre comercio con los países del Pacífico sin necesidad de estar en la Alianza. Para ello señaló la importancia de la ALADI, sin necesidad de «*(...) aceptar condiciones que sean duras y que puedan desestructurar las condiciones económicas internas de Uruguay*¹⁹».

Desde el Partido Nacional, Jorge Larrañaga, uno de los referentes de la oposición, planteó el debate en términos de «*(...) integración al mundo o arrinconamientos ideológicos absurdos*», en su columna personal en el portal de Alianza Nacional. El senador destacó los indicadores económicos de los países de la Alianza del Pacífico como forma de justificar su opinión favorable de participar en el bloque. Argumentó que la oposición a la Alianza del Pacífico parte de reparos

¹⁸ *Ibídem*

¹⁹ *Ibídem*

ideológicos más que técnicos, debido a que se podría integrar el bloque comercial sin afectar el estatus como miembro del Mercosur. Además señaló que Uruguay no debería permanecer ajeno a ningún esfuerzo de integración y menos a uno exitoso. Larrañaga valorizó el pragmatismo y señaló:

(...) el interés nacional tiene que poder más que los prejuicios ideológicos. Frente a la indiferencia de Brasil, los arrebatos de Argentina, Uruguay necesita ampliar su horizonte, sin necesidad de divorciarse del Mercosur, pero incorporándonos a un proceso de integración que le generará a la región un sentido de complementariedad y equilibrio²⁰.

Larrañaga considerando la matriz agroexportadora del país considera que se necesitan más mercados e inversiones. Sostuvo que el país podría constituirse en un enclave Atlántico del Pacífico, en tanto nexo comercial entre las dos subregiones. Con respecto al Mercosur, Larrañaga remarcó que pertenecer a la Alianza no implica dejar atrás los acuerdos comerciales ya firmados. Su mirada del Mercosur proyecta una imagen desdibujada del mismo y cargada de actitudes negativas a la integración por parte de los socios, fundamentando así que se deben buscar nuevos socios comerciales y abrirse al mundo, mediante acuerdos que acerquen al Asia Pacífico²¹.

Desde el Partido Colorado, el senador José Amorín Battle participó en este debate, a través de los medios de prensa, a partir de un diagnóstico que sitúa al Mercosur en crisis e «ideologizado». Con respecto al Mercosur afirmó que el camino a seguir debería ser convertirlo en una zona de libre comercio que permita a Uruguay incorporarse a la Alianza del Pacífico, a la que definió como integrada por «(...) cuatro países importantes, con economías que funcionan bien, viven en un régimen democrático con separación de poderes, republicanos y que están haciendo una zona de libre comercio²²».

En su postura, Uruguay debe abrirse al mundo como lo hacen los integrantes de la Alianza del Pacífico. Por eso consideró acertados los planteos del Vicepresidente Danilo Astori. Para Amorín, los ejes de comercio se están desplazando hacia el Pacífico: «Hace 2000 años era el mar Mediterráneo, durante muchísimo tiempo, hasta ahora, fue el Océano Atlántico, y esto está variando hacia el Pacífico. Toda esa

²¹ *Ibidem*.

²² Amorín Battle, José. (9 de julio de 2013). Entrevista en Radio Espectador, Montevideo, Uruguay, programa En Perspectiva. Disponible en: <http://www.espectador.com>. (Consulta: 23 de junio de 2014).

*zona asiática va a abarcar una parte importantísima del comercio en el mundo, entonces Uruguay no puede quedar afuera*²³». En su opinión, Uruguay podría incorporarse a la Alianza del Pacífico sin dejar el Mercosur, si el mismo se transforma en zona de libre comercio o si ofrece libertad de acción al país como ocurrió con la negociación del Tratado de Libre Comercio bilateral con México.

El líder del Partido Independiente, Pablo Mieres, fue activo en el debate. En una columna titulada «*Brasil o el Pacífico: una disyuntiva inaceptable*» señaló que la Alianza es una alternativa de inserción internacional atractiva y diferente al Mercosur, al que considera «(...) *convertido en un espacio sin destino, sin agenda y sin resultados*», considerándolo un «(...) *club de presidentes ideológicamente amigos*». Al igual que el resto de las voces de la oposición consideró que los procesos aperturistas y liberalizantes no son ideológicos, olvidando tal vez el carácter ideológico del liberalismo²⁴.

En este discurso emerge la contraposición entre la región, liderada por Brasil y la apertura, teniendo a México como la referencia del relacionamiento privilegiado con los países desarrollados, particularmente Estados Unidos. Mieres sostiene la necesidad de «(...) *probar que un acercamiento a Brasil no puede confundirse con la dependencia total de nuestro margen de maniobra.*» En su óptica, los acuerdos más profundos con Brasil deberían complementarse con la integración con los países del Pacífico. «*Superar esa disyuntiva y convertirla en sumatoria y complementariedad es el desafío ineludible e insoslayable de nuestro proyecto de inserción de nuestro país en el mundo*», señaló. En la interpretación de Mieres, Brasil aparece como el freno al avance de Uruguay en la Alianza del Pacífico, exigiendo que el proceso se lleve adelante por parte de todo el Mercosur. Para el líder del Partido Independiente, el Mercosur «(...) *está gravemente enfermo de inacción y falta voluntad efectiva de integración.*» Y señaló que «*Brasil que es lo único realmente valioso que nos vincula a esta parte del continente, pone obstáculos a nuestro desarrollo integracionista*» al igual que lo hizo, en su opinión, con el TLC con Estados Unidos²⁵.

En un balance sobre la tensión Brasil-México en Latinoamérica, Mieres critica al primero a partir de una evaluación negativa de su liderazgo para construir integración, mientras que el modelo mexicano es visto como exitoso en la argumentación del líder del Partido

²³ *Ibidem.*

²⁴ Mieres, Pablo. (28 de mayo de 2013). Columna de opinión, *Brasil o el Pacífico: una disyuntiva inaceptable*. Disponible en: <http://www.columnistas.montevideo.com.uy>. (Consulta: 14 de mayo de 2014).

²⁵ *Ibidem.*

Independiente. En última instancia estos argumentos remiten a concepciones diferentes del desarrollo, donde una apuesta a la región y otra a la apertura al mundo, a través del libre comercio, que se constituyen en vías divergentes de la inserción internacional.

El 9 de julio de 2013 el Senado debatió el tema y las argumentaciones contrapusieron dos miradas diferentes sobre la inserción internacional y el desarrollo. Jorge Larrañaga plateó explícitamente que «*Se puede tener un TLC con Estados Unidos a través de la Alianza del Pacífico o (...) con la Unión Europea.*» Mientras que la contraposición a este discurso, se manifestó a partir de la apuesta a la región y al liderazgo brasileño, mostrando matices de intensidad. El comunista Eduardo Lorier, desde la bancada frenteamplista señaló²⁶:

El segundo objetivo que le vemos a la Alianza del Pacífico es impedir la consolidación de la integración regional y aislar a Brasil, pero también aislar a Argentina y a Venezuela. (...) Desde nuestro punto de vista, la Alianza del Pacífico es la pata americana, es la cabeza de playa del Acuerdo de Asociación Transpacífica, que Estados Unidos pretende convertir en el brazo económico de su megaproyecto militar para contener a China. (...) es difícilísimo hablar de un Mercosur potente cuando las derechas continentales se suman a la Alianza del Pacífico.

El socialista Roberto Conde señaló la importancia de no dejar de lado el eje Atlántico, manifestando la importancia de:

(...) perseguir como objetivo estratégico el acuerdo con Europa (...). Pero no podemos hacerlo solos; necesitamos al Mercosur. Y si no lo podemos hacer con el Mercosur, deberemos hacerlo con Brasil. Nuestro país tiene que plantear la posibilidad de que si el Mercosur no puede constituir una única unión aduanera, Uruguay y Brasil sí pueden hacerlo²⁷.

Desde la bancada frenteamplista, FA Constanza Moreira, señaló sobre los miembros de la Alianza del Pacífico: «*Estos países se han autodefinido como una alternativa al estatismo del Atlántico, al que*

²⁶ López Burian, Camilo y Silva, Rodinei Tarciano. «El discurso político partidario sobre la política exterior: Brasil y Uruguay en perspectiva comparada (2003-2014)», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 24, n.spe, 2015.

²⁷ Conde, Roberto. (10 de julio de 2013). Entrevista en Radio Espectador, Montevideo, Uruguay, programa en Perspectiva. Disponible en: <http://www.espectador.com>. (Consulta: 5 de septiembre de 2014).

*pertenece Uruguay, Argentina y Brasil. Un país estatista como Uruguay, ¿a qué otra cosa podría pertenecer?*²⁸»

El debate antagoniza dos concepciones del desarrollo y dos modelos de política exterior. En estrecha relación con lo señalado, también aparece implícita la diferencia en concepciones sobre el rol del Estado. Las orientaciones que Uruguay asuma en un futuro dependerán fuertemente de las concepciones imperantes en los elencos de gobierno, de cómo entiendan la relación entre política exterior y desarrollo, y cuál sea la lectura del escenario regional y global desde la cual diseñen las estrategias de inserción.

4. Conclusiones y perspectivas

A modo de balance del análisis desarrollado en este artículo, se demuestra el lugar central que ocupa el problema de inserción internacional en la política exterior de Uruguay y se reafirma el rol protagónico de los partidos políticos en el debate sobre la política exterior. Por lo tanto, luego de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2014 es posible anticipar algunos lineamientos previsibles para el próximo gobierno que se iniciará en marzo de 2015.

Tabaré Vázquez volverá a ocupar el cargo de Presidente de la República. Su ex vicepresidente, Rodolfo Nin Novoa, será el futuro canciller para el período (2015-2020). Una figura de confianza política de Vázquez, buscando así no repetir las tensiones dentro del Poder Ejecutivo que se vivieron por ejemplo al tratar la posibilidad de un TLC con Estados Unidos durante su primer gobierno (2005-2010).

Dentro del Frente Amplio Nin Novoa pertenece al Frente Líber Seregni, sector que mostró mayores afinidades con la idea de integrarse a la Alianza del Pacífico. Dicho sector estará al frente de cuatro ministerios, entre ellos, tres estratégicos en temas económicos comerciales y logísticos en clave de inserción internacional: Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas (siendo Danilo Astori el ministro) y Transporte y Obras Públicas.

Las primeras declaraciones de Nin Novoa en lo que refiere a los futuros lineamientos de la política exterior parecen no apostar al Mercosur como único camino. Esto a través de lograr una mayor flexibilización para negociar acuerdos bilateralmente, tal como ya ocurrió en su momento con el Tratado de Libre Comercio con México, o

²⁸ López Burian, Camilo. «Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2012-2014)», *Colombia Internacional*, no. 83, enero-abril de 2015.

con diferentes velocidades, tal como señalan algunos analistas y actores políticos sobre las negociaciones Mercosur-UE.

El futuro canciller ha alineado su discurso con el regionalismo abierto y la posibilidad de negociar acuerdos comerciales por fuera del Mercosur. A la vez que manifestó la intención de dialogar con los partidos de la oposición para construir una política exterior de Estado. Con respecto a la Alianza del Pacífico, Nin Novoa señaló que el Océano Pacífico es el futuro y que Uruguay debe ir a negociar con cabeza abierta.

El diagnóstico del escenario, que realiza el futuro canciller, proyecta la necesidad de avanzar hacia la flexibilización de las negociaciones del Mercosur con terceros. En este sentido, Nin Novoa no sólo habló sobre la Alianza del Pacífico sino de la posibilidad de acordar con otros países. Una de las menciones fue sobre China, principalmente por la desventaja que supone para Uruguay los acuerdos de la potencia asiática con competidores del país como son Australia o Nueva Zelanda. Tampoco descartó la posibilidad de un nuevo acercamiento a Estados Unidos. Como objetivo, el próximo ministro se propone:

(...) implementar que la política exterior de Uruguay sea una política de estado, partiendo de la propuesta que nosotros hicimos a la ciudadanía y la ciudadanía aceptó, tener un pragmatismo responsable, un regionalismo abierto, mirar el mundo sin prejuicios y cuidar los intereses de los uruguayos en todas partes del mundo²⁹.

Estudios sobre el caso uruguayo muestran que la política exterior es una arena de divergencias al nivel inter e intrapartidario, donde variables como la ideología son claves para su comprensión. Esto hace que el objetivo planteado por el futuro jerarca no sea de fácil realización, contemplando la competencia política y los posicionamientos ideológicos de los partidos y sus fracciones.

Por otra parte, en términos de modelo de inserción internacional, y a partir del acercamiento de posiciones entre países latinoamericanos sobre las bases propuestas por CEPAL, es posible pensar en anticipar un escenario de intensificación de negociaciones con el fin de alcanzar acuerdos sobre las áreas más críticas: facilitación de comercio, integración productiva, movilidad de personas, ciencia, tecnología, innovación y prospectiva, sostenibilidad ambiental, infraes-

²⁹ La sorpresa de Nin. (3 de diciembre de 2014), 180. Disponible en: <http://www.180.com.uy>. (Consulta: 12 de diciembre de 2014).

estructura y transportes, energía, política industrial y aproximación conjunta a China en particular, y al Asia Pacífico en general.

Las interacciones estratégicas de los actores, inspiradas en sus ideas e intereses, en el marco de una coyuntura regional e internacional depararán una estrategia de política exterior. Si bien hay signos de mayor apuesta a buscar flexibilidad para negociar con terceros fuera del Mercosur, los equilibrios internos en el partido de gobierno, con mayoría parlamentaria propia pero mínima, pueden ser un contrapeso a esta postura. Estos contrapesos pueden cristalizarse mediante las formas de relación entre el gobierno y el partido de gobierno o desde el Parlamento que si bien no tiene iniciativa legislativa en temas de política exterior, el Poder Ejecutivo necesita que éste ratifique las decisiones en este campo como son tratados o acuerdos. Si bien el Presidente puede buscar los votos de la oposición, esto tiene sus costos. El apoyo al TLC con Estados Unidos durante el primer gobierno de Vázquez fue uno de los elementos discursivos que se utilizaron contra la figura de Danilo Astori al competir con José Mujica por la candidatura presidencial del frenteamplismo. La política exterior probablemente siga siendo un campo de divergencias.

Referencias

Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. 6 de junio de 2012.

Almagro, Luis. (15 de julio de 2013). Entrevista en Radio Espectador, Montevideo, Uruguay, programa En Perspectiva. Disponible en: <http://www.espectador.com>. (Consulta: 25 de septiembre de 2014).

Almagro, Luis; Conde, Roberto y Porto, Luis. Resultados de política exterior 2010-2014. *Balance de gestión y principales metas cumplidas*, Montevideo, Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014.

Amorin Batlle, José. (9 de julio de 2013). Entrevista en Radio Espectador, Montevideo, Uruguay, programa En Perspectiva. Disponible en: <http://www.espectador.com>.

Briceño Ruiz, José. «La iniciativa del arco del pacífico latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional», *Nueva Sociedad*, N° 228, 2010, pp. 44-59.

Cervo, Amado Luiz. *Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros*, San Pablo, Brasil, Saraiva, 2008

- Conde, Roberto. (10 de julio de 2013). Entrevista en Radio Espectador, Montevideo, Uruguay, programa En Perspectiva. Disponible en: <http://www.espectador.com>. (Consulta: 5 de septiembre de 2014).
- El País. *Astori destacó las oportunidades comerciales de la Alianza del Pacífico*. 23 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/astori-destaco-oportunidades-comerciales-de.html>
- Giacalone, Rita. «Cambios en el regionalismo de Venezuela y Colombia (1990-2013): del Grupo de los Tres al ALBA y a la Alianza del Pacífico», en Mellado, Noemí (ed.). *Regionalismo Latinoamericano: Dimensiones Actuales*. Córdoba, Argentina, Lerner Editora, 2014, pp. 29-60.
- Larrañaga, Jorge. (13 de junio de 2013). Uruguay debe ser el enclave atlántico de la Alianza del Pacífico. Disponible en: <http://www.alianzanacional.com>. (Consulta: 9 de julio de 2014).
- López Burian, Camilo. «Partidos políticos, ideología y política exterior en: Uruguay (2010-2014)», *Colombia Internacional*, vol. 83, enero – abril de 2015. En prensa, pp. 135-169.
- Mieres, Pablo. (28 de mayo de 2013). Columna de opinión, Brasil o el Pacífico: una disyuntiva inaceptable. Disponible en: <http://www.columnistas.montevideo.com.uy>. (Consulta: 14 de mayo de 2014)
- Ons, Álvaro. «Inserción económica internacional de Uruguay: situación y perspectivas», en: Bizzozero, Lincoln; Gerónimo De Sierra e Inés Terra. *La inserción internacional de Uruguay en debate*, Montevideo, Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental-Universidad de la República, Colección Art. 2, 2010, pp. 33-80.
- Peyrani, Julia y Maximiliano Geffner. «Dos modelos en debate: MERCOSUR ampliado y la Alianza del Pacífico. Compatibilidades y divergencias», Análisis N° 1 – 2013, CEPES – FES, Buenos Aires, Argentina, agosto de 2013.
- Uy.press. Mujica es el primer impulsor de integrar la Alianza del Pacífico. (11 de junio de 2013), *Agencia Uruguaya de Noticias*. Disponible en: <http://www.uypress.net/uc>. (Consulta: 19 de septiembre de 2014).