



# Consenso Progresista

POLÍTICA EXTERIOR  
DE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS DEL CONO SUR  
CONVERGENCIAS Y DESAFÍOS

## Organizadores

Yesko Quiroga, Cassio França

## Autores

Terra Friedrich Budini, Pedro Brieguer, Valter Pomar, Cristián Fuentes, Carlos Luján

1º Edición - São Paulo - Brasil

red de  
fundaciones  
progresistas



Fundación Chile 21  
Fundación Liber Seregni  
Fundação Perseu Abramo  
CEPES

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

# **Consenso progresista. Política exterior de los gobiernos progresistas del Cono Sur: convergencias y desafíos.**

## **Organizadores:**

Yesko Quiroga, Cassio França.

## **Autores:**

Terra Friedrich Budini, Pedro Brieger, Valter Pomar, Cristián Fuentes, Carlos Luján.

Editado en 2010.

ISBN: 978-85-99138-14-4

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

**Fundación Friedrich Ebert**

**Red de Fundaciones Progresistas del Cono Sur:**

**Fundación Chile 21**

**Fundación Perseu Abramo**

**Fundación Liber Seregni**

**CEPES: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales**

[www.fes.org.br](http://www.fes.org.br)

## *Diseño y Diagramación:*

Ildefonso Pereyra, Ayelén Palermo.

## *Ilustración de Tapa:*

Viviana Ponieman.

## *Coordinación de la publicación:*

YUNQUE de Ildefonso Pereyra.  
[yunquemm@yahoo.com.ar](mailto:yunquemm@yahoo.com.ar)

## INDICE

Presentación .....	7
A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS PROGRESSISTAS NA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS DE ARGENTINA, BRASIL, CHILE E URUGUAI .....	11
<i>por Terra Friedrich Budini</i>	
LA POLITICA EXTERIOR DE LA ERA KIRCHNER .....	35
<i>por Pedro Brieguer</i>	
A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL .....	63
<i>por Valter Pomar</i>	
PROGRESISMO Y POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE .....	97
<i>por Cristián Fuentes</i>	
EL CASO URUGUAYO .....	135
<i>por Carlos Luján</i>	



# P R E S E N T A C I Ó N



## POLÍTICA EXTERNA PROGRESSISTA

A crescente inserção de países como Argentina, Brasil, Chile e Uruguai nos espaços de debate e concertação sobre a redefinição da arquitetura política e econômica internacional, resultou em um maior protagonismo da política externa nos processos decisórios internos a esses governos.

Hoje, ao lado de temas clássicos da política externa, como as negociações da Organização Mundial do Comércio, hoje realizadas mais pela burocracia desta organização do que em função da estancada Rodada Doha; a complexa redefinição de competências na Organização das Nações Unidas; ou mesmo as negociações sobre os processos de integração regional; o mundo busca obter consensos sobre a redução da emissão de gases de efeito estufa, a não proliferação e redução de armamento nuclear, as metas para diminuir a pobreza mundial etc.

Decisões tomadas em fóruns multilaterais têm consequências sobre o formato e alcance de algumas políticas públicas domésticas. Esta é uma realidade cada vez mais presente na vida cotidiana de cidadãos e cidadãs. De forma crescente, fica evidente a interface entre políticas externas e políticas domésticas. Esta relação explícita a face política da atuação internacional dos governos. Embora parte dos analistas internacionais busque refutar tal evidência, tem sido recorrente a observação de que as populações dos países são mais ou menos impactadas, segundo as escolhas estratégicas internacionais realizadas pelos governantes.

A política externa de um país, assim como todas as suas demais políticas públicas, não pode ser considerada uma política neutra. O fato de ser uma política de Estado, não a credencia como acima dos interesses de grupos. A propalada “defesa do interesse nacional” não tem um significado em si, tal desejo também é uma construção coletiva. Adjetivando o que deve ser adjetivado, uma política externa será mais ou menos progressista a depender da vontade de seus governantes.

Segundo o cientista político brasileiro José Luiz Fiori, em seu artigo eletrônico,

“O debate da política externa: os progressistas”(1), (...)” não é possível conceber uma política externa progressista e inovadora que não questione e enfrente os consensos éticos e estratégicos das potências que controlam o núcleo central do poder mundial. (...) Do lado oposto, fica mais fácil de definir e identificar as características essenciais de uma política externa conservadora. (...) os conservadores não se propõem mudar a distribuição do poder internacional, nem questionam a hierarquia do sistema mundial.” Nesse sentido, e corroborando com as afirmações de Fiori, trata-se de uma decisão política promover uma inserção internacional soberana ou subserviente. Trata-se de uma escolha, que deverá refletir, inclusive, a disputa de poder dentro do próprio governo. A depender da correlação de forças internas, tanto as políticas domésticas como a externa podem ser alteradas.(2)

Este livro – Política externa progressistas: uma leitura a partir dos governos do Cone Sul – comparte das inquietações a respeito do tipo de diferencial promovido pelos governos progressistas de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai na política externa de seus países. Para tanto, a Rede de Fundações e Centros Progressistas do Cone Sul e a Fundação Friedrich Ebert na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, organizaram, em setembro de 2009, um debate com especialistas em política externa desses quatro países.

Essa atividade teve como insumo as seguintes produções intelectuais: “La política exterior de la era Kirchner” do sociólogo e jornalista argentino Pedro Brieger, “A política externa do Brasil” do historiador brasileiro Valter Pomar; “Progresismo Y Política Exterior: El caso de Chile”, do historiador e cientista político chileno Cristián Fuentes e “La política exterior de los gobiernos progresistas del Cono Sur: convergencias y desafíos. El caso uruguayo”, do cientista social uruguaio Carlos Luján. Esse quatro ensaios, antecedidos do texto comparativo “A construção de consensos progressistas na política externa dos governos de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai”, de autoria da internacionalista brasileira Terra Friedrich Budini, fazem parte desta publicação.

---

(1) [http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=4525](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4525),

(2) Embora, este tema seja de extrema importância para a análise de processo decisório em política externa, esse não será foco desta publicação.



De forma a facilitar o debate e a análise comparativa, foi solicitado aos autores dos quatro ensaios uma reflexão, a partir da realidade de seus países, sobre: i. Principais traços da política externa do período anterior e mudanças empreendidas pelo atual governo, no que se refere à macrovisão geopolítica e às concepções estratégicas; ii. Caracterização da política externa do governo atual no âmbito das relações com a América do Sul e da integração regional; iii. Caracterização da política externa no que se refere às relações com outros países e blocos de países “extra-regionais”; iv. Políticas de inserção e atuação nas instituições internacionais e v. Aprendizagens para o progressismo.

A FES convida os leitores a tirar as suas conclusões sobre os avanços e limitações das políticas externas de cada um desses países. Com isso, esperamos contribuir para o aprofundamento das discussões sobre temas internacionais nos países do Cone Sul.

**Yesko Quiroga**

Representante da Fundação Friedrich Ebert no Brasil

**Cassio França**

Diretor de Projetos da Fundação Friedrich Ebert no Brasil



B R A S I L

---

**A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS PROGRESSISTAS  
A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS  
DE ARGENTINA, BRASIL, CHILE E URUGUAI<sup>1</sup>.**

Terra Friedrich Budini

---

<sup>1</sup> Terra Friedrich Budini, mestre em Relações Internacionais e assessora da Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores.



## INTRODUÇÃO

A América do Sul e, particularmente, o Cone Sul inauguraram nos primeiros anos do século XXI um período histórico distinto, marcado pela convergência de governos progressistas na maioria dos países da região. A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, em 2002 no Brasil, e de Tabaré Vázquez, da Frente Ampla, em 2005 no Uruguai, foram as primeiras vitórias presidenciais destes partidos em seus países. Na Argentina, a eleição de Nestor Kirchner em 2003, do setor progressista do Partido Justicialista, reforçou a onda de governos de esquerda na região. No Chile, embora a experiência seja em parte distinta dos demais e o país tenha sido governado pela Concertação de Partido pela Democracia (que reúne diversos setores do espectro político, da centro-direita à centro-esquerda) desde 1990, Ricardo Lagos, se tornou, no ano 2000, o primeiro presidente oriundo do Partido Socialista desde a redemocratização. Esta configuração das forças políticas foi reforçada nas eleições seguintes nos quatro países, com a reeleição de Lula no Brasil em 2006, com a vitória de Michele Bachelet no Chile<sup>2</sup>, com a eleição de Cristina Kirchner na Argentina em 2007, e de José Mujica no Uruguai em 2010.

A comparação dos principais traços das políticas externas de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai sob governos liderados por partidos progressistas – com suas diferenças e matizes - confirmam um elemento de diferenciação claro com relação a seus antecessores. Os textos de Pedro Brieger, Valter Pomar, Cristian Fuentes e Carlos Luján sobre as políticas externas de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, respectivamente, lançam luz sobre as

---

<sup>2</sup> O Chile passou recentemente por eleições presidenciais, das quais saiu vencedor no segundo turno, em janeiro de 2010, Sebastian Piñera, do partido de centro-direita Renovação Nacional. Cabe esclarecer que eventuais mudanças na política externa chilena com o novo governo não serão retratadas neste artigo, que trata da comparação entre as políticas externas dos governos progressistas da região.

particularidades de cada Estado, mas retratam, sobretudo, uma compreensão convergente - principalmente na Argentina, no Brasil e no Uruguai - sobre os processos de integração regional em toda sua complexidade (considerando não apenas a dimensão comercial, mas também política, social, cultural, física e estratégica).

A integração é vista assim como um instrumento essencial para o desenvolvimento da região, sem o qual o crescimento nacional isolado seria menos sustentável e menos capaz de realizar o potencial de inserção autônoma do Cone Sul – e também do subcontinente sul-americano de forma mais ampla - numa economia globalizada e num mundo no qual o poder e a autoridade se encontram em fase de transição, sem perspectivas totalmente definidas no horizonte.

Por seu peso geopolítico e estrutura econômico-produtiva diversificada, as diretrizes e relações entre Brasil e Argentina colocam-se como eixos dos debates dentro da região e desta com o mundo. Neste sentido, ambos possuem mais instrumentos, sobretudo o Brasil, para pressionar por reformas na arquitetura dos organismos internacionais e pela democratização das relações internacionais. Se a aproximação entre os dois países foi reduzida à dimensão comercial durante os governos neoliberais da década de 1990, os dois mandatos do Presidente Lula no Brasil e o mandato do Presidente Nestor Kirchner, seguido pela Presidente Cristina Kirchner, na Argentina, mostraram-se fundamentais para a compreensão desta nova fase na relação entre os principais parceiros do Cone Sul, no qual a construção de convergências tem sido constantemente perseguida.

Embora o Uruguai e o Chile concedam maior ênfase à dimensão comercial e utilizem a idéia de “regionalismo aberto” (Luján, 2009; Fuentes, 2009), há diferenças entre os dois países. O Uruguai, como sócio pleno do MERCOSUL e com a eleição sucessiva de dois Presidentes da Frente Ampla, mostra maior convergência com as diretrizes do bloco, vinculando fortemente sua inserção internacional às diretrizes

do MERCOSUL (Luján, 2009). O Chile, por sua vez, como membro associado, persegue negociações comerciais de forma mais independente.

Vale ressaltar que, para além da dimensão comercial, outros aspectos da política externa chilena, principalmente no Governo Bachelet, se mostraram convergentes com Argentina, Brasil e Uruguai, como veremos adiante.

Neste sentido, apesar de suas diferenças, que a propósito são frutos naturais de processos históricos (políticos, econômicos, sociais, culturais) distintos, há convergências e consensos em torno de alguns temas, como a necessidade de se aprofundar outras dimensões da integração, e não apenas a comercial; de se construir instrumentos políticos de alcance mais amplo para tratar dos temas regionais, como a Unasul; da defesa do multilateralismo, do Direito Internacional; e da reforma das instituições internacionais oriundas do pós-II Guerra Mundial.

Fundamentalmente os governos partilham um ponto de vista semelhante no entendimento de que estes processos de integração são construídos historicamente e, neste sentido, a vontade política de construí-los é um componente fundamental para o êxito dos mesmos. Desse modo, a superação das diferenças é simultaneamente uma das principais conquistas dos governos progressistas do Cone Sul e também ainda um de seus principais desafios.

Neste processo de construção de convergências, cabe ressaltar o papel fundamental dos partidos progressistas na correlação de forças que moldam os "interesses nacionais". O texto de Valter Pomar sobre o Brasil destaca que os interesses estratégicos do país *"comportam uma dupla dimensão: por um lado empresarial e capitalista, por outro lado democrático-popular"*. Pode-se estender esta dualidade de interesses, em menor ou maior grau, para os outros três países em questão. Os governos se sustentam numa dupla base, na qual convivem interesses contraditórios e, diante destas contradições, é natural a existência de interesses divergentes no interior de cada país, que podem se manifestar – e de fato se manifestam - também nas relações entre estes.

Neste quadro, o que parece ser um diferencial é o papel que os partidos e/ou setores de esquerda e progressistas exercem sobre as linhas de política externa, pressionando por uma orientação integracionista, latino-americana e solidária.

O objetivo deste texto será apontar traços de consenso e de divergência entre as políticas externas de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, com base nos artigos apresentados no Seminário *“Política externa dos governos progressistas do Cone Sul: convergências e desafios”*. Para tanto, a primeira parte vai abordar as principais mudanças empreendidas pelos atuais governos com relação a seus antecessores. Em seguida, serão comparadas as principais diretrizes de política externa dos governos dos quatro países no âmbito das relações com a América do Sul e da integração regional. A terceira parte será dedicada às relações com outros países e blocos e, por fim, veremos a comparação de alguns pontos das políticas de inserção e atuação nas instituições internacionais.

## 1 A CONVERGÊNCIA HISTÓRICA DE GOVERNOS PROGRESSISTAS NO CONE SUL E AS MUDANÇAS NOS PERFIS DE POLÍTICA EXTERNA.

Uma vez passados os anos 1980, que trouxeram enormes desafios para a embrionária democracia na região com a crise da dívida - que direta ou indiretamente afetou não só os países do Cone Sul, mas toda a América Latina – a década de 1990 foi marcada pelo predomínio de governos neoliberais e suas políticas de privatizações, de desregulamentação econômica, de desmonte do Estado; pela inserção subordinada destes países nos processos de globalização, concentrada nos modelos de abertura comercial indiscriminada; e pelo privilégio concedido às relações com os Estados Unidos – que se reflete na famosa expressão “realismo periférico”, cunhada pelo assessor de Menem e cientista político, Carlos Escude, para defender posições de alinhamento automático com a grande potência.



As vitórias eleitorais de partidos progressistas nos anos 2000 inauguram uma nova fase, sobretudo, para Argentina, Brasil e Uruguai, no qual os governos eleitos puseram em prática, ainda que de forma variada nos diversos países, políticas de caráter desenvolvimentista, com claro apreço pela integração regional, buscando uma forma mais autônoma e soberana de inserção destes países no mundo globalizado. Apesar do apoio do Chile ao projeto norte-americano de formação de uma Área de Livre Comércio das Américas, a derrota da ALCA – definitivamente enterrada na Cúpula das Américas realizada em Mar del Plata, Argentina, em 2005 - foi um sinal muito expressivo desta nova etapa e da opção pela integração na América do Sul:

*A ação ofensiva e unitária dos presidentes Kirchner, Lula, Vázquez e Chávez permitiu um desenlace inédito no histórico dessas cúpulas presidenciais: enfrentaram o debate e não cederam posições, defendendo valores e interesses do projeto sul-americano de integração, claramente antagônico ao projeto da Alca defendido por Bush e Fox. Culminava assim uma década de lutas continentais que aglutinaram organizações sindicais, movimentos sociais, partidos políticos e governos de esquerda na defesa de uma integração soberana. (Stuart, 2006)*

No caso da Argentina, Kirchner foi eleito com enormes desafios internos depois da crise econômica e política de 2001. Nas diretrizes de política externa herdou alguns antecedentes do governo interino de Eduardo Duhalde, que já apontavam numa reorientação:

*Néstor Kirchner asumió como presidente en mayo de 2003 con una larga historia de contradicciones y vaivenes de su propio movimiento político y en particular condicionado por la política de alineamiento casi automático con Estados Unidos. Sin embargo, contó con el antecedente directo de la presidencia interina de Eduardo Duhalde que tomó dos decisiones importantes en política exterior durante su corto mandato. Por un lado, se opuso inmediatamente al golpe de Estado en Venezuela (abril 2002) y por el*

*otro, no apoyó la invasión de Estados Unidos a Irak (marzo 2003) tomando distancia de la Casa Blanca. (Brieger, 2009)*

No Uruguai debates sobre as linhas a seguir dominaram os primeiros anos do governo frenteamplista de Tabaré Vázquez. A direção adotada deu prioridade à América do Sul como horizonte de integração; nas relações com outras regiões, ao contrário do governo anterior – que colocava os Estados Unidos como eixo central –, o Uruguai passou a diversificar suas parcerias com Europa e Ásia:

*La idea central es que el gobierno de Uruguay ha adoptado como orientación de su política exterior la búsqueda de una inserción internacional en la diversidad, con proyección simultánea hacia el espacio regional y hacia el mundo, lo que ha sido denominado “regionalismo abierto”. (Luján, 2009)*

No caso do Chile, as condições da transição democrática geraram algumas particularidades. As políticas neoliberais foram inauguradas mais de uma década antes dos outros países em questão e as forças progressistas tiveram que pactuar com grupos políticos do período anterior e se agruparam na ampla Concertação de Partido pela Democracia (Fuentes, 2009). Desse modo, mesmo sendo os dois últimos Presidentes – Lagos e Bachelet – oriundos do Partido Socialista, a política externa chilena exhibe traços distintos:

*La estructura de la transición, muchos de cuyos rasgos imperan hasta hoy, se conformó a partir de un complejo entramado de compromisos y de un mecanismo de negociación permanente entre las elites, donde siempre predominaron los intereses fundamentales de grupos corporativos, tanto informales como institucionales.*

*(...) Inicialmente, la Concertación estaba compuesta por diecisiete fuerzas políticas que conformaban un amplio espectro, desde la derecha democrática hasta el socialismo, reunidas alrededor de un programa de democratización*

*y estabilidad. Ambos componentes interactuaron en una transición especialmente complicada, donde muchas veces prevaleció el orden sobre la transformación.* (Fuentes, 2009)

Tais condicionantes levaram a um enfoque misto, no qual orientações mais voltadas à integração convivem com diretrizes de participação autônoma nas negociações de liberalização comercial, mas sempre com um componente de certo isolamento, primando por alianças táticas, sem compromissos estratégicos de longo prazo. O autor indica que a desconfiança com relação aos processos de integração é em parte herança da ditadura militar que, ao combinar nacionalismo, realismo e relações bilaterais, via nas instâncias multilaterais e na integração da região opções exclusivamente ideológicas. Neste sentido:

*Esta situación provoca que el perfil exterior del país se mueva esporádicamente hacia el progresismo, por lo general cuando la determinación del Ejecutivo así lo determina, conducta que privilegia la diplomacia presidencial por sobre los canales tradicionales, abandonando la urgencia del cambio.* (Fuentes, 2009)

No caso do Brasil, a reorientação da política externa é um dos primeiros traços de mudanças com relação aos governos anteriores:

*A rigor, podemos dizer que a política externa antecipou o movimento progressista realizado pelo conjunto do governo Lula, estando desde o início sob hegemonia de concepções fortemente críticas ao neoliberalismo e a hegemonia dos Estados Unidos.* (Pomar, 2009)

Fundamentalmente, a mudança estratégica de maior peso, sobretudo na Argentina, no Brasil e no Uruguai em certos aspectos, foi um relativo distanciamento, principalmente na esfera política, com relação aos Estados Unidos. Contribuíram a esta postura: a aproximação estratégica entre os países da região; a própria política externa dos Estados Unidos (e seu perfil

neoconservador altamente agressivo no governo de George W. Bush); e o papel da tradição internacionalista e solidária dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais que impulsionam estes governos.

A partir deste denominador comum, notam-se algumas diferenças nas diretrizes de política externa, seja pela própria correlação de forças no interior dos governos, seja pelo grau maior ou menor de diversificação da estrutura econômico-produtiva. No âmbito das relações com os países da América do Sul, percebe-se maior consenso entre estas visões geopolíticas dos governos progressistas e notam-se também maiores rupturas com relação à visão de governos anteriores, ilustrados, por exemplo, pela construção de novos instrumentos regionais - como a Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano - e de novos mecanismos de democratização e coesão para o MERCOSUL - como o Parlasul e o Fundo de Convergência Estrutural.

Já nas relações com países de fora da região, as mudanças nas concepções estratégicas são muito evidentes no caso do Brasil, mas exibem um peso diferenciado no caso da Argentina, do Chile e do Uruguai. Numa ponta, teríamos o caso do Chile, no qual a política externa manteve a ênfase economicista de governos anteriores, em busca ativa de ampliação de mercados e acordos preferenciais independentes do MERCOSUL (tanto com EUA, União Européia e países asiáticos - por suas fronteiras com o oceano pacífico). Ainda no âmbito das relações comerciais, há mudanças no enfoque de Argentina, Brasil e Uruguai, buscando diversificar seus mercados, valorizando o bloco e condicionando as negociações comerciais ao MERCOSUL.

Mas é no âmbito das relações políticas e alianças estratégicas com países de fora da região que temos diferenças mais significativas. Argentina e Uruguai mantiveram a América Latina e os Estados Unidos como espaços fundamentais de suas relações políticas, sendo que a maioria das relações com outros países ocorreu por meio de iniciativas de caráter multilateral como as Cúpulas entre a América do Sul e a África e entre América do Sul e Países Árabes. Já no caso do

Brasil, tem-se uma mudança bastante expressiva: o país não apenas diversificou suas relações comerciais ao redor do mundo, mas passou a desempenhar um papel de destaque e expandiu suas alianças estratégicas com outros países emergentes de peso, como a Índia, a Rússia, a China e a África do Sul.

## 2 AS RELAÇÕES COM A AMÉRICA DO SUL E OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Como dito acima, um dos exemplos mais importantes da convergência entre os governos progressistas dos países do Cone Sul foi a derrota do projeto da Área de Livre Comércio das Américas e a opção pelo fortalecimento da integração na América do Sul, primeiro centrada no MERCOSUL, mas que ao longo destes anos logrou incorporar todos os países do subcontinente, seja como sócio pleno - como no caso da Venezuela -, seja como membro associado, como os países da Comunidade Andina de Nações, a Bolívia, o Chile, além de México e Cuba.

Sem dúvida, esta opção pela região – sobretudo no caso de Argentina, Brasil e Uruguai, e em menor medida, do Chile - reflete a orientação de esquerda e progressista destes governos, colocando em evidência uma diferença bastante forte com relação aos projetos conservadores.

Percebem-se nas políticas externas de Argentina, Brasil e Uruguai a diversificação de interesses e a preocupação com a inclusão de novas dimensões nestes processos de integração no subcontinente sul-americano e, especificamente no Cone Sul, como as dimensões política, econômica (considerando, por exemplo, a integração das cadeias produtivas), social, cultural, física e estratégica da integração.

Apesar de inúmeras diferenças e prioridades entre os quatro países, percebem-se avanços importantes, bem como desafios adiante, dentre os quais se destacam:

- no âmbito comercial, seguem em curso as negociações para a eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC) entre os sócios plenos do MERCOSUL. Outro desafio, acompanhado de grandes oportunidades, é a incorporação da Venezuela ao bloco. O Chile possui uma visão diferenciada, na medida em que suas políticas de liberalização comercial adotadas deste a década de 1970 o levaram a não aderir plenamente ao MERCOSUL (já que o modelo de inserção internacional adotado, fortemente baseado no livre-comércio, faz com que o Chile tenha tarifas de importação muito abaixo da TEC).

- na esfera econômica uma das prioridades é a diminuição das assimetrias regionais, especialmente no caso do Uruguai e Paraguai, e a integração das cadeias produtivas. Neste sentido, a criação do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) em 2004 mostrou-se um primeiro passo, que vem se consolidando, com saldo de quase US\$ 200 milhões em 2009 e financiamento dezenas de projetos, sobretudo no Paraguai e Uruguai.

- a integração física da região é uma questão de grande relevância ainda em andamento. O passado colonial da América Latina deixa sua marca até hoje na falta de estruturas de integração física entre os países do continente, sempre dominado pelo escoamento da produção para as metrópoles. A construção de estradas, portos, aeroportos, de um corredor bi-ocênico e de uma infraestrutura energética mais integrada mostram-se fundamentais para garantir o fluxo de produtos e pessoas entre os países, de modo a contribuir para a integração produtiva, para a construção de uma identidade regional e, além disso, para o escoamento dos produtos da região para o resto do mundo. Destacam-se as obras nos marcos da IIRSA, que trazem consigo o desafio da sustentabilidade ambiental e da proteção a comunidades tradicionais.

- no tema financeiro, um dos maiores destaques, apesar da posição contrária do Chile e ainda com muitos desafios adiantes, é a criação do Banco do Sul, um instrumento capaz de financiar as iniciativas de desenvolvimento com recursos próprios da região. Embora as perspectivas de uma moeda comum

ainda estejam distantes, destaca-se também o anúncio em 2008 entre Brasil e Argentina (com posterior adesão do Uruguai) do Sistema de Pagamentos em Moedas Locais, que eliminou a intermediação do dólar nas transações, ampliando o mercado do real e do peso e facilitando o acesso de pequenos operadores ao comércio entre estes países. O desafio adiante será o pleno funcionamento do Banco do Sul e a ampliação do sistema de pagamentos em moedas locais para outros países.

- no âmbito político têm-se igualmente grandes avanços e desafios. A criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, posteriormente chamada Unasul, foi uma das grandes conquistas dos governos da região. Se na questão comercial o Chile mostra posições diferenciadas com relação a Argentina, Brasil e Uruguai, no tema da coordenação política mostrou convergência com seus parceiros. Logo de sua constituição, o Chile assumiu a presidência da Unasul e a Presidente Bachelet desempenhou importante papel nas mediações feitas pela instituição no conflito que ameaçou a Bolívia em 2008. Recentemente o ex-presidente Nestor Kirchner foi indicado e tomou posse como Secretário-Geral da Unasul, fato importante especialmente para as relações entre Argentina e Uruguai, na medida em que foi superada a oposição uruguaia ao nome de Kirchner. Tal restrição devia-se ao conflito sobre a instalação de uma indústria de celulose no Rio Uruguai, que também foi solucionado no início de junho, num encontro entre a Presidente Cristina Kirchner e o Presidente José Mujica. No âmbito político-estratégico da Unasul, destaca-se a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, que conta com apoio das políticas externas dos quatro países.

Resta como principal desafio a ampliação e o fortalecimento da institucionalidade supranacional no MERCOSUL. Há grandes avanços nos marcos dos governos progressistas, como a criação do Parlasul, que em breve deverá estar baseado na representação cidadã. Neste sentido, destaca-se também a convergência das posições dos partidos progressistas para que o funcionamento do Parlasul seja ancorado em torno de famílias ideológicas, a exemplo do Parlamento Europeu, como mecanismo de fortalecimento da dimensão regional sobre a nacional.

- na esfera da participação social, principalmente no MERCOSUL, notam-se diretrizes importantes dos governos progressistas para ampliar a participação de organizações da sociedade civil, como as Cúpulas Sociais do MERCOSUL - que tiveram início no Brasil, em 2006 -; a criação do Instituto Social do MERCOSUL, em 2007; e as discussões para o Plano Estratégico de Ação Social no MERCOSUL.

Especialmente no caso do Chile, no qual as diretrizes de atuação comercial externa são menos vinculadas ao MERCOSUL, destaca-se a partir do governo Lagos, certo crescimento da orientação latinoamericanista. Fuentes aponta que após o encerramento de um ciclo de reinserção internacional do país, com a assinatura de acordos de livre comércio com Estados Unidos e União Européia, o Chile voltou-se mais para a região. Isto ficou mais evidente em parte do Governo Bachelet, que adotou uma postura mais participativa nas questões regionais (como no caso da Unasul, visto acima). Se do ponto de vista comercial, o Chile possui divergências de políticas com relação ao MERCOSUL, na esfera política, o bloco passa a ser uma plataforma de coordenação internacional considerada pelo país.

### 3 AS RELAÇÕES COM PAÍSES E BLOCOS "EXTRA-REGIONAIS"

As diretrizes de política externa para o relacionamento com outros países e blocos poderiam ser vistas a partir de pelo menos duas dimensões: a econômico-comercial e a política.

No caso das relações comerciais, tem-se por um lado a continuidade da política chilena, de promoção independente de acordos comerciais, por exemplo, na assinatura de tratados com União Européia, com Estados Unidos e suas relações com os países asiáticos, em fóruns como a APEC, por suas fronteiras com o oceano Pacífico:



*Los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia no han considerado pertinente establecer alianzas políticas explícitas con las grandes potencias, limitándose a reaccionar a la coyuntura y a defender intereses específicos, con la sola y destacada excepción de los asuntos comerciales y la lucha contra el terrorismo después del ataque a las Torres Gemelas y el Pentágono en 2001.*

*(...) Estas preferencias han conformado una política exterior con metas de corto plazo y con acento economicista, más inclinada a privilegiar relaciones de intercambio e inversiones con el Asia-Pacífico, Estados Unidos y los llamados like minded countries (países afines), sin perjuicio de un cierto retorno cíclico al interés por América Latina y Europa, cuando las circunstancias o el liderazgo presidencial así se imponen. (Fuentes, 2009)*

O caso do Uruguai ilustra o que mencionamos no início sobre a coexistência de interesses contraditórios no interior do governo, que pressionam por alternativas distintas. No início de seu governo, o presidente Tabaré Vazquez retomou as negociações para um acordo comercial com os Estados Unidos, apesar das pressões contrárias de setores da Frente Ampla. Em 2007, foi firmado um tratado marco de investimentos e comércio (TIFA), que não se configura um tratado de livre-comércio (que seria contra as regras constitutivas do MERCOSUL).

*Uruguay se ha debatido entre un modo de inserción en la diversidad (lo que es impulsado por la mayoría de los cuadros políticos frentistas) y la inclinación hacia un único polo, lo que privilegiaría un modelo uniformizador de la región, sea a través de un acercamiento económico-comercial con los EEUU como potencia hegemónica global, sea restringiendo el espacio de integración a Sudamérica y potenciando a Brasil como un actor global en un mundo multipolar.*

*(...) De hecho, ambas alternativas estuvieron en disputa durante los primeros tres años de la administración frentista, teniendo como exponentes extremos a los sectores más tecnocráticos del gobierno, por un lado, y a los más*

*ideologizados, por otro, sin que ninguno lograra el predominio en el trazado de la política internacional del país.* (Luján, 2009)

Ainda no âmbito das relações comerciais, tanto a Argentina quanto o Brasil, buscaram diversificar seu comércio exterior com outras regiões do mundo, mas sem que isto tenha se configurado em tentativas de se estabelecer acordos comerciais de forma independente. Na esfera do MERCOSUL nota-se também uma diversificação das parcerias e negociações do bloco com a Índia, Israel e com a SACU (União Aduaneira da África Austral), entre outras.

Na dimensão das relações políticas com outros países e blocos destaca-se a participação dos quatro governos em iniciativas pioneiras como as Cúpulas Presidenciais entre América do Sul e África e entre América do Sul e Países Árabes.

No Uruguai, as relações políticas estão em parte vinculadas às relações do MERCOSUL. No caso da Argentina, os Estados Unidos e a América Latina seguem como principais eixos da política externa. As relações com os Estados Unidos estiveram marcadas num primeiro momento pelas tensões da área econômica, pelo fim da conversibilidade peso-dólar e pelas negociações com os organismos financeiros internacionais, condicionadas pela crise de 2001.

*(...) las transformaciones en América Latina y la relación con Estados Unidos son las que han sufrido más cambios y exigen un análisis que obliga a un desafío intelectual y político que excede las relaciones comerciales con cualquier país. No ha habido grandes cambios ni decisiones estratégicas en la relación con Europa, Asia y África, entre otros motivos, porque no ha habido nuevos desafíos políticos en esas regiones de la magnitud que existen en América Latina, que además es la zona de influencia directa de los Estados Unidos.* (Brieger, 2009)

Destaca-se ainda a atuação independente do Brasil nas relações Sul-Sul com outros grandes países emergentes, como a Rússia, a China e a Índia (no BRICs);

com a Índia e a África do Sul, no Fórum IBAS; com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e com o continente africano.

*Além de colaborar com a discussão sobre uma nova “arquitetura” política e financeira mundial, o Brasil desenvolve intensa política de cooperação entre os grandes Estados periféricos, através de uma diplomacia dita de “geometria variável”, especialmente com China, Rússia, Índia e África do Sul (Bric e Ibas), na tentativa de criar laços econômicos, sociais, políticos, militares e ideológicos que permitam a convivência, sem subordinação ou dependência, com a (no médio prazo) decadente hegemonia dos Estados Unidos e União Européia.*

*O governo Lula vem ampliando os contatos políticos, comerciais e de investimentos, na região latino-americana, mas também na Ásia, no Oriente Médio e na África, esta última considerada como uma das prioridades da política externa brasileira.*

*Objetivamente, a política externa do governo Lula faz o Brasil competir com os Estados Unidos. Comparada com outras potências, trata-se de uma competição de baixa intensidade, até porque a doutrina oficial do Brasil é de convivência pacífica e respeitosa (“cooperação franca” e “divergência serena”) com os Estados Unidos. (Pomar, 2009)*

Tanto na atuação conjunta da América do Sul e do MERCOSUL, quanto nas iniciativas próprias do Brasil têm-se importante reforço para o fortalecimento das relações Sul-Sul e para as discussões sobre uma nova arquitetura mundial, buscando reforçar as tendências em curso de um mundo mais multipolar.

#### 4 POLÍTICAS DE INSERÇÃO E ATUAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

A defesa do multilateralismo é um elemento comum às políticas externas dos quatro países em questão. No âmbito comercial, mostram ativa participação nas rodadas de negociações multilaterais. Na atuação na Organização

Mundial do Comércio, notam-se perspectivas convergentes entre os países nas negociações da Rodada Doha em torno da absoluta necessidade de se discutir os temas agrícolas e os subsídios fornecidos pelos países industrializados a seus produtores. A formação do G20 comercial, liderado pelo Brasil, na Conferência Ministerial da OMC em Cancún, em 2003, contou com a participação dos demais países do Cone Sul. A atuação do G20, que tem ainda como membros importantes países emergentes ao redor do mundo, foi um grande exemplo dos esforços multilaterais para democratizar as negociações comerciais da OMC, até então dominadas e impostas pelos países desenvolvidos.

Na esfera das instituições financeiras internacionais nota-se também uma mudança no perfil das relações com o Fundo Monetário Internacional, com uma postura mais autônoma e menos subserviente nas negociações e a constante defesa de reformas na arquitetura destas instituições. Por seu peso econômico, principalmente o Brasil e, em menor medida, a Argentina destacam-se na participação ativa nas discussões do G20 financeiro e de medidas anti-crise.

No caso do Uruguai, lembrando que o governo da Frente Ampla herdou uma dívida com o FMI do governo que o antecedeu, um tema importante foram as negociações bem sucedidas com o Fundo para diminuir a relação dívida/PIB. As negociações empreendidas pela diplomacia Uruguai foram capazes de excluir a condicionalidade de algumas medidas de reformas estruturais, como as privatizações, e de garantir certa margem de manobra para a implementação de políticas sociais, contidas no programa de governo da Frente Ampla (Luján, 2009). Tanto no Uruguai, na Argentina e no Brasil, destacam-se os pagamentos antecipados das dívidas com o Fundo, de modo a garantir maior independência e margem de manobra para os países. No caso específico do Brasil tem-se uma ação de peso não apenas político-econômico, mas também simbólico, que foi a passagem do país da condição de tomador de empréstimos para a condição de credor do Fundo.

Ainda que esta nova postura dos países seja indissociável de um contexto econômico internacional favorável, não podemos deixar de considerar o diferencial das políticas progressistas, seja por sua postura mais alta e autônoma nas negociações, seja pela crença de que os países realmente podem se engajar e se articular para pressionar as instituições financeiras internacionais.

As diretrizes de atuação e inserção na Organização das Nações Unidas merecem destaque, tanto por exemplos de convergência, como por algumas divergências em temas sensíveis.

Nas políticas progressistas de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai há forte consenso sobre o respeito às regras do Direito Internacional e sobre a importância de se valorizar e reformar as Nações Unidas. Destaca-se o amplo rechaço destes países à invasão do Iraque pelos Estados Unidos, com menção especial ao Chile, que então ocupava um assento rotativo no Conselho de Segurança da ONU. Mesmo com os interesses do país na ALCA e no acordo de associação com os EUA, o Chile, então governado pelo Presidente Ricardo Lagos, condenou a ação norte-americana no Iraque.

Um dos pontos de divergência se refere às iniciativas de reforma da Organização. É consenso a necessidade de se revitalizar a Assembléia Geral, mas o ponto sensível é a reforma do Conselho de Segurança. Neste caso, o Brasil retomou com vigor a reivindicação por um assento permanente no Conselho, tendo destaque a articulação em torno do G4, com Alemanha, Índia e Japão. O Chile aprova a demanda brasileira, mas há divergências com relação à posição argentina, que defende outros modelos de reforma.

Apesar desta divergência, isto não impediu que os quatro países do Cone Sul unissem esforços para compor a Missão de Estabilização do Haiti, liderada militarmente pelo Brasil. O envio de tropas pelos quatro países (além de outros da América do Sul, como a Bolívia) é um exemplo de visões convergentes sobre o papel das Nações Unidas, sobre a necessidade de engajamento para que

a Missão não ganhasse um caráter de ocupação, e sobre a postura que as tropas deveriam ter no Haiti, destacando um perfil de respeito e cooperação com o governo e população locais (apesar de alguns incidentes com tropas de outros continentes envolvidas na missão). Embora a MINUSTAH seja criticada por alguns setores de esquerda nos quatro países, este caso ilustra concretamente uma visão partilhada sobre as responsabilidades da região. Mostra uma valorização das resoluções das Nações Unidas e uma preocupação de que o envio de tropas em missões da ONU seja guiado por um espírito de cooperação, deixando claro que o interesse nacional não exclui o princípio de solidariedade como orientador de ações internacionais.

Ainda no âmbito da ONU, notam-se convergências nas posições dos países do Cone Sul nas negociações de regimes e tratados sobre diversos temas, como o desarmamento, o combate à pobreza, as negociações para um futuro acordo sobre o clima (em continuidade ao Protocolo de Kyoto), entre outros.

A Organização dos Estados Americanos tem passado por uma mudança de perfil que, neste caso, deve-se não apenas aos quatro países em questão, mas ao predomínio de governos progressistas na América Latina, incluindo o Paraguai, a Bolívia, o Equador, a Venezuela, a Nicarágua e El Salvador.

Durante todo o período da Guerra Fria, a OEA foi um mecanismo de dominação e de pressão dos Estados Unidos sobre os países da região. Apesar de ser um organismo ainda restrito e marcado por sua criação no pós-II Guerra Mundial, destaca-se alguns fatos que ilustram mudanças no perfil da organização, como a eleição do chileno José Miguel Insunza como secretário-geral da organização (que venceu o candidato apoiado pelos EUA), a revogação da resolução que excluiu Cuba em 1962 e a expulsão de Honduras devido ao golpe de Estado contra o Presidente Zelaya.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que muitos desafios se coloquem no caminho, o avanço de iniciativas nos âmbitos político, social e estratégico dos processos de integração reforça as idéias de cooperação solidária que em parte sustentam os projetos de governos progressistas.

Tanto no interior de cada país, como no plano regional fica clara a necessidade de engajamento não apenas dos governos, mas de forças políticas diversas, como partidos políticos, movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil, para que os processos em curso ganhem uma base social mais sólida. O fortalecimento destes diálogos, intercâmbios e da participação democrática mostram-se fundamentais para a construção de uma cultura integracionista, que possa sustentar as conquistas obtidas até agora, pressionar por novos avanços e impedir retrocessos, que porventura possam se colocar com mudanças no panorama político-eleitoral da região.

Há consenso entre os governos progressistas sobre a importância deste aspecto e registram-se os esforços que têm empreendido neste sentido. Embora tenha se avançado bastante no diálogo sobre os temas da integração, na efetivação de instrumentos para a participação de organizações da sociedade civil e na criação de mecanismos para a representação política em âmbito regional, a construção de direitos de cidadania supranacionais é ainda incipiente e naturalmente representa um longo caminho adiante.

Neste quadro, cabe ressaltar a eleição de um segundo governo da Frente Ampla no Uruguai, com o Presidente José Mujica, que deve manter a prioridade na região, considerando a importância não apenas do comércio, mas da integração, da democracia e do desenvolvimento humano. E, sobretudo, cumpre destacar a importância dos resultados das eleições no Brasil em outubro de 2010, e na Argentina em 2011, que seguramente terão um impacto decisivo nos processos de integração.

Se o intercâmbio de idéias e a discussão de alternativas entre partidos de esquerda na América Latina já é uma realidade desde os anos 1990 nos marcos do Foro de São Paulo, o diálogo entre governos progressistas é uma novidade do século XXI. Apesar das divergências geradas pelas experiências distintas em curso em cada país, acredita-se que a superação destas diferenças e a construção de consensos são ao mesmo tempo a maior conquista e o maior desafio dos governos progressistas.

Neste sentido, um das tarefas colocadas aos partidos progressistas é lutar contra as inúmeras tentativas por vezes ingênuas, por vezes mal-intencionadas, de se dividir e catalogar os governos da região. Como dito – e acreditamos que este também já seja um consenso e um aprendizado – as diferenças, que partem de processos históricos, políticos, econômicos, sociais e culturais distintos - existem e continuarão a existir. A questão é como superá-las rumo ao diálogo e à construção de políticas convergentes. Entre tropeços e avanços o saldo até agora é bastante positivo e representa um acúmulo de aprendizagem fundamental para as próximas etapas.

A experiência em curso na América do Sul, e em particular no Cone Sul, ilustra na prática um caminho alternativo à compreensão das relações internacionais em termos de rivalidade e competição. Por outro lado, mostra também a insuficiência de modelos normativos que centram a cooperação apenas em instrumentos clássicos do direito internacional. A rivalidade ou a cooperação são construções históricas baseadas nas correlações de forças sociais. A observação das mudanças nos processos de integração a partir de experiências de governos progressistas mostra que – mesmo que interesses contraditórios convivam no interior destes governos – a idéia de cooperação solidária pode prevalecer.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brieger, Pedro. La Política Exterior de la era Kirchner. 2009.

Fuentes, Cristian. Progresismo y Política Exterior: el caso de Chile. 2009.

Luján, Carlos. La política exterior de los gobiernos progresistas del Cono Sur: convergencias y desafíos. 2009.

Pomar, Valter. A política externa do Brasil. 2009.

Stuart, Ana Maria. O que muda na América Latina? Revista Teoria e Debate nº 65 - fevereiro/março de 2006. Editora Fundação Perseu Abramo.

## SITES VISITADOS

MERCOSUL

<http://www.mercosur.int/>

Presidência Pro-Tempore da Unasul

<http://www.pptunasur.com/>



A R G E N T I N A

---

**LA POLÍTICA EXTERIOR  
DE LA ERA KIRCHNER**

Pedro Brieger<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pedro Brieger es analista de política internacional, sociólogo y periodista ([www.pedrobrieger.com.ar](http://www.pedrobrieger.com.ar))



## INTRODUCCIÓN

En las elecciones del 27 de abril de 2003 el Frente para la Victoria liderado por Néstor Kirchner obtuvo el 22 por ciento de los votos detrás del ex presidente Carlos Menem que obtuvo el 24 por ciento. Ambos candidatos debían participar de una segunda vuelta electoral pero Menem decidió retirarse, dejando que Kirchner asumiera automáticamente, aunque con el porcentaje de votos más bajo de la historia argentina.

Después de gobernar durante más de diez años Santa Cruz, la segunda provincia argentina en tamaño, pero una de las menos pobladas con apenas 240 mil habitantes, Néstor Kirchner se convirtió en el 54 presidente de la Argentina. Desconocido para la mayoría de los argentinos, Kirchner le cambió el rumbo al país después de diez años de menemismo (1989–1999), una profunda crisis política y económica que provocó un estallido social y la renuncia del presidente De la Rúa (2001), y un breve interinato de Eduardo Duhalde elegido por la Asamblea Legislativa (enero de 2002–mayo de 2003).

Para analizar la política exterior de la era Kirchner que comenzó en mayo de 2003 y continúa con la presidenta Cristina Fernández de Kirchner desde el 10 de diciembre de 2007, hay que tomar en cuenta los intereses políticos, económicos y geoestratégicos del país en un contexto internacional y regional en constante movimiento.

Es imposible repasar todas las votaciones e intervenciones argentinas en los diferentes foros u organismos internacionales en el contexto de un trabajo de análisis y reflexión. Nuestro objetivo es tomar algunos de los hechos más relevantes y analizarlos para poder contribuir a un debate sobre la inserción de la Argentina en América Latina y el mundo. Esto permitirá conocer las políticas que son convergentes y divergentes respecto de los otros países de la región y se podrá realizar un intento de articular políticas conjuntas, siendo conscientes de las diferencias que han existido en el pasado y que aún subsisten con los otros gobiernos denominados “progresistas”.

## 1 EL CONSENSO DE WASHINGTON: FIN DE UNA ETAPA

Al asumir Néstor Kirchner se encontró con un panorama muy diferente a la década del noventa, marcada por el fin del mundo bipolar y la consolidación de Estados Unidos como única e indiscutida superpotencia. En esos años, George Bush (p) hablaba de un Nuevo Orden Internacional que surgiría después de la Guerra del Golfo de febrero de 1991 y se discutían las teorías de Francis Fukuyama sobre el “fin de la historia” y las de Samuel Huntington sobre “el choque de civilizaciones”<sup>2</sup>.

Kirchner asumió menos de dos años después del atentado a las Torres Gemelas cuando Estados Unidos ya había invadido Afganistán e Irak y cuando las críticas hacia la política exterior de George Bush (h) estaban en su punto más alto.

La política exterior es la combinación de un conjunto de factores que van desde lo económico, lo histórico, lo regional a lo político. El reclamo por la soberanía de las islas Malvinas es histórico y todos los gobiernos democráticos lo han tenido en su agenda de negociación. China se ha convertido en el segundo destino de las exportaciones argentinas después de Brasil<sup>3</sup>, pero eso no implica que exista una política preferencial hacia ese país ni hacia otras regiones con la cuales hay vínculos de primer nivel, como algunos países europeos o del mundo árabe. Estados Unidos y Latinoamérica siguen siendo los ejes de la política exterior. Estados Unidos, porque al ser la primera potencia mundial tiene influencia sobre cualquier decisión económica y política que tome la Argentina, y Latinoamérica, porque es el ámbito natural de inserción. Las transformaciones en América Latina y la relación con Estados Unidos son las que han sufrido más cambios y exigen un análisis que obliga a un desafío intelectual y político que

---

<sup>2</sup> Brieger, Pedro; “De la década perdida a la década del mito neoliberal”. En *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina* (AAVV), Ed. CLACSO, Buenos Aires, 2002

<sup>3</sup> [http://www.argentinatradenet.gov.ar/sitio/mercado/\\_fichas.asp](http://www.argentinatradenet.gov.ar/sitio/mercado/_fichas.asp)

excede las relaciones comerciales con cualquier país. No ha habido grandes cambios ni decisiones estratégicas en la relación con Europa, Asia y África, entre otros motivos, porque no ha habido nuevos desafíos políticos en esas regiones de la magnitud que existen en América Latina, que además es la zona de influencia directa de los Estados Unidos. Se podría señalar el acercamiento a la llamada corriente de la "Tercera Vía" y la participación en sus seminarios y eventos internacionales como una muestra abierta de acercamiento a sectores progresistas europeos aunque dependiendo siempre de las iniciativas de los fundadores e impulsores de esta corriente que no terminó de instalarse como una alternativa ni siquiera en Europa. Por esta razón, la política y la economía argentina están atravesadas por la relación con Estados Unidos y América Latina con importantes cambios y retos, en particular después de la década de los noventa y la aplicación de las teorías neoliberales. Es preciso recordar que el neoliberalismo, desde una posición marginal y minoritaria logró convertirse en doctrina hegemónica con la apreciable participación de los medios masivos de difusión. El ascenso de las ideas neoliberales no fue la consecuencia del fracaso de los proyectos llamados "populistas" o "estatistas" castigados por el voto popular, ya que las experiencias de gobiernos populares de los años setenta fueron abortadas por golpes de Estado.

En los años noventa se impusieron los postulados del llamado "Consenso de Washington" cuyos ejes sostenían que todo lo público es ineficiente, que el Estado es intrínsecamente perverso, que la única manera para que las empresas de servicios funcionen es privatizándolas, que así se reducirían gastos y se eliminaría la corrupción; la necesidad de achicar el Estado, bajar el gasto público, abrir los mercados, incrementar la producción de artículos destinados a la exportación, flexibilizar y "modernizar" los mercados laborales, quebrar el poder de los sindicatos supuestamente interesados solamente en enriquecer a sus cúpulas, y reducir los gastos sociales, entre tantos otros postulados.

Para implementar las profundas reformas planteadas los diferentes gobiernos recibieron el aval de los principales organismos internacionales, como el Fondo

Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuyos funcionarios surcaron Latinoamérica llevando las recetas bajo el brazo. Cual dogma religioso e incuestionable se le ofrecía el mismo modelo a todos los países: apertura, privatizaciones –aún de las empresas públicas rentables–, achicamiento del Estado, etc. En el año 2000, Joseph Stiglitz –todavía vicepresidente del Banco Mundial– decía que oficialmente por supuesto el FMI no *“impone” nada. “Negocia” las condiciones para otorgar ayuda (...)* Yo sé de un desafortunado incidente donde un equipo del FMI copió gran parte de un texto de un informe de un país y se lo ofreció a otro dejando el nombre del país original en algunas partes del texto<sup>4</sup>.

La década del ochenta es recordada como “la década perdida”. En 2001, analizando al proyecto económico–ideológico que imperó en América Latina en los años noventa y cuyo discurso prometía el acceso a lo que se dio en llamar “Primer Mundo”, decíamos que esa década bien podía ser definida como “la década del mito neoliberal”.

## 2 LOS CAMBIOS EN EL CONTEXTO REGIONAL

Para comprender la política exterior argentina de la era Kirchner (2003–2009) hay que tomar en cuenta los cambios sucedidos en América Latina en dicho período. En una amplia gama de países han accedido al gobierno partidos y movimientos que expresan una corriente de pensamiento y acción sumamente heterogéneo y difícil de definir aunque por lo general se utiliza la definición “gobiernos progresistas”. Esa definición es complicada pues muchos de estos gobiernos combinan una retórica de oposición al neoliberalismo con la continuidad de políticas económicas neoliberales heredadas y que no han sido desmontadas. Algunos gobiernos y presidentes se definen como socialistas

---

<sup>4</sup> Brieger; Pedro; “De la década perdida...” op. cit



en sus diversas variantes, otros se identifican con la palabra izquierda o centroizquierda, mientras están los que responden a sus historias particulares y le escapan a los encasillamientos. Se puede decir que América Latina ha comenzado el siglo XXI con un conjunto de países que está tratando de superar el "corset" de las políticas neoliberales heredadas.

El gobierno de Néstor Kirchner es parte de esta corriente regional que estuvo marcada por el contexto de estallidos sociales como los sucedidos en Argentina (diciembre de 2001) Bolivia (octubre de 2003) Ecuador (abril de 2005), el ascenso de nuevos actores (Morales, Correa, Lula) y en el marco de una red de alianzas regionales para reposicionarse en el escenario mundial.

Tomando en cuenta que la mayoría de los sistemas políticos en la región es presidencial no sorprende ver que en casi todos los países donde se están tratando de impulsar cambios existe una fuerte tensión entre los parlamentos, las regiones y la figura del presidente, alrededor de la cual se construyeron los triunfos electorales. Esto también demuestra el poder real que ostentan los partidos a nivel local y regional, que no necesariamente erosiona en una elección nacional. En este contexto, triunfar en los sufragios no implica –per sé– la posibilidad de transformaciones en un país y mucho menos si se intentan cambios radicales y estructurales. La legitimidad de las urnas puede ser socavada día a día por la oposición, cuyo fin último es retornar al poder lo antes posible. Es así que se traban las leyes en el parlamento, el aparato burocrático impide implementar reformas y –si es necesario– se puede apelar a las movilizaciones para "demostrar" la ineficiencia del nuevo gobierno y su incapacidad para manejar la economía, y por ende el país. Su conocimiento y experiencia del juego político además les permite reciclar y "reinventar" reivindicaciones legítimas como las demandas autonómicas en Bolivia, Venezuela y Ecuador.

Si bien no se puede tomar la revuelta del 19 y 20 de diciembre de 2001 como el momento del cambio regional, no es menos cierto que el impacto que tuvieron

los hechos argentinos en toda América Latina excedió las múltiples y a veces confusas reivindicaciones de los propios protagonistas<sup>5</sup>.

Al momento de asumir Néstor Kirchner la presidencia, en mayo de 2003, el panorama político ya estaba en un proceso de cambio acelerado con un reclamo de redefiniciones también en la política exterior.

Existe hoy una gran dificultad para definir los cambios en América Latina y a los diferentes gobiernos que conforman esta heterogénea corriente denominada "progresista". La búsqueda de las categorías adecuadas es parte del desafío intelectual de este momento histórico e incluye una amplia y variada gama de definiciones que contemplan todas las transformaciones en la región, dentro de las cuales incluso es posible encontrar los planteos de John Holloway de cambiar el mundo sin tomar el poder, fruto de su reflexión sobre la experiencia zapatista<sup>6</sup>.

En este desafío, y para no utilizar definiciones que terminen encasillando a gobiernos que han demostrado ser muy versátiles, consideramos que se puede plantear la existencia de tres vertientes. La primera se caracteriza por "movilizar y refundar". Es el camino elegido por Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa que –apenas llegados al poder– manifestaron su intención de refundar sus países sobre nuevas bases materiales y sociales. Para tal fin, en vez de negociar con los viejos partidos corruptos y desprestigiados, aprovecharon el triunfo inicial para legitimar su poder una y otra vez por medio de las urnas. Las convocatorias a referéndum para impulsar Asambleas Constituyentes buscaban –entre otros objetivos– cambiar la relación de fuerzas desfavorable en los parlamentos

---

<sup>5</sup> Brieger Pedro; "Les assemblées des voisins, une expérience inédite dans la politique" En *Argentine, enjeux et racines d'une société en crise* (AAVV). Tiempo Ed/Éditions du Félin, París, 2003.

<sup>6</sup> Holloway, John; *Cambiar el mundo sin tomar el poder*. Ed. Herramienta, Buenos Aires, 2002

existentes ya que no habían obtenido una mayoría parlamentaria. Además, impulsaron, con la participación ciudadana, nuevas constituciones que dejaron atrás la lógica neoliberal impuesta por los gobiernos anteriores. La segunda vertiente se caracteriza por “pactar y negociar” y su principal exponente es Brasil. Se basa en el tejido de alianzas pragmáticas con los diferentes partidos políticos que representan a las clases dominantes para garantizar una relativa estabilidad de gobierno. Cuando Luiz Inácio Lula da Silva ganó las elecciones en 2002 el Partido de los Trabajadores (PT) apenas obtuvo 91 diputados (sobre 513) y 12 senadores (sobre 81). A nivel de los Estados consiguió elegir tres gobernadores (sobre 27) perdiendo San Pablo y Porto Alegre, dos ciudades emblemáticas en un contexto donde lo local cada vez cobra mayor fuerza ya que la población no mira solamente al poder central para reclamar o exigir mejoras en la vida cotidiana. En la tercera vertiente, más heterogénea dentro de la heterogeneidad, se inscriben los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. También se puede incluir al Frente Amplio en Uruguay, la Concertación en Chile y otros que –cada uno con sus particularidades– oscilan entre posturas de negociación y otras de confrontación, pero que se distinguen claramente de las dos vertientes anteriores.

### 3 DE LAS RELACIONES CARNALES A UN MUNDO MULTIPOLAR

El ex presidente Néstor Kirchner pertenece a un movimiento histórico como el peronismo que tiene la particularidad de poder contener en su seno corrientes ideológicas contrapuestas que incluso apelaron a las armas para dirimir sus diferencias. Fue su líder, Juan Domingo Perón, quien popularizara la frase “La Tercera Posición” para marcar equidistancia entre los dos bloques enfrentados durante la Guerra Fría. El derrocamiento de Perón en 1955 y su largo exilio hasta 1973 impidieron que la Argentina se incorporara como

miembro pleno antes de 1973 al Movimiento de Países No Alineados.<sup>7</sup> Por esta razón resalta el hecho de que un presidente peronista, Carlos Menem (1989–1999) retirara a la Argentina de dicho movimiento en 1991. Fue también Menem quien desmanteló proyectos nucleares y se alineó con los Estados Unidos en lo que su canciller, Guido Di Tella, definió como “relaciones carnales”. Sustentado en la teoría del “realismo periférico” –elaborada por su asesor, el politólogo Carlos Escudé– el eje de la política exterior se basó en el beneficio que podía obtener la Argentina de su vinculación con los Estados Unidos y los organismos financieros internacionales.<sup>8</sup> A grandes rasgos esta política no sufrió cambios durante la breve gestión del presidente Fernando de la Rúa (1999–2001).

Néstor Kirchner asumió como presidente en mayo de 2003 con una larga historia de contradicciones y vaivenes de su propio movimiento político y en particular condicionado por la política de alineamiento casi automático con Estados Unidos. Sin embargo, contó con el antecedente directo de la presidencia interina de Eduardo Duhalde que tomó dos decisiones importantes en política exterior durante su corto mandato. Por un lado, se opuso inmediatamente al golpe de Estado en Venezuela (abril de 2002) y por el otro, no apoyó la invasión de Estados Unidos a Irak (marzo de 2003) tomando distancia de la Casa Blanca. Este segundo hecho contrastó claramente con el orgulloso y declamativo apoyo dado por Carlos Menem a la guerra en Irak en 1991 cuando envió naves al Golfo árabe–persico. Sólo la Argentina y Honduras participaron de la coalición que recibió el nombre de “Fuerzas Aliadas” y el principal argumento del gobierno fue que ayudaría a establecer un vínculo más intenso con los Estados Unidos. El entonces canciller Domingo Cavallo (futuro ministro de economía) argumentó que si no se enviaban las tropas, la Argentina se vería azotada por las plagas

---

<sup>7</sup> Sosa, Alberto; “Argentina en el Movimiento de No Alineados” (septiembre 1988) en <http://www.amersur.org.ar/Pollnt/Monoal.htm>

<sup>8</sup> Escudé, Carlos; Realismo periférico. Ed. Planeta, Buenos Aires, 1992

del “retroceso, atraso, aislamiento” y Carlos Menem aseguró que enviarlas ayudaría al ingreso al denominado “Primer Mundo”<sup>9</sup>.

En su primer discurso ante la Asamblea Legislativa, Néstor Kirchner afirmó que la Argentina debía estar abierta al mundo, pero de una manera realista y que no debían esperarse *alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales* en una política mundial de multilateralidad. A su vez, resaltó que la prioridad en política exterior sería la *construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de democracia y de justicia social. Planteó también una relación seria, amplia y madura con los Estados Unidos de América y los Estados que componen la Unión Europea*, la obtención de consenso en ámbitos como Naciones Unidas y –por supuesto– el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas resaltando que él provenía del *sur de la Patria, de la tierra de la cultura malvinera y de los hielos continentales*. Tampoco quedó fuera de su discurso *la lucha contra el terrorismo internacional, que tan profundas y horribles huellas ha dejado en la memoria del pueblo argentino*<sup>10</sup>.

Aunque al momento de asumir la presidencia Néstor Kirchner era un desconocido para gran parte de los argentinos, los tópicos abordados en su primer discurso mostraban una continuidad respecto de la corta gestión de Eduardo Duhalde y un principio de ruptura con la política de Carlos Menem. La falta de conocimiento de su persona implicaba también un misterio respecto de las decisiones que tomaría en política exterior. Por otra parte, accedió al poder ejecutivo acompañado de un conjunto de personas que tampoco tenían definiciones demasiado conocidas sobre el tema.

---

<sup>9</sup> Ver al respecto Brieger, Pedro; *Medio Oriente y la Guerra del Golfo*, en particular el capítulo “Argentina y el Golfo”. Ed. Letra Buena, Buenos Aires, 1991

<sup>10</sup> Todas las citas son de [http://www.trabajo.gov.ar/prensa/documentos/discurso\\_presidente.doc](http://www.trabajo.gov.ar/prensa/documentos/discurso_presidente.doc)

Un ejemplo sirve para ilustrar lo antedicho. Al poco tiempo de asumir Kirchner la presidencia recibió en audiencia a un conjunto de movimientos sociales que se oponían al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsado por Estados Unidos. Según los testimonios de varios de los presentes en la reunión, el presidente sabía muy poco sobre el tema y no tenía una posición tomada, siendo que sus antecesores (Menem, de la Rúa y Duhalde) habían negociado la conformación del ALCA con la Argentina como miembro pleno<sup>11</sup>. Hay que tomar en cuenta que el ALCA fue el proyecto más importante y ambicioso de los últimos años de los Estados Unidos a nivel continental y que su fracaso se debió, entre otros motivos, también al posterior rechazo del gobierno argentino del propio Néstor Kirchner. De todas maneras, antes de su primer viaje a Estados Unidos para encontrarse con George Bush, el ministro del interior Aníbal Fernández afirmó que la posición argentina podría tener una definición de no alineamiento automático sin que esto significara *desalineamiento automático*<sup>12</sup>.

## 4 ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

En los últimos años se ha generalizado la visión de que América Latina no está en los planes de la Casa Blanca porque el Medio Oriente y el mundo islámico se habrían convertido en el eje central de su política exterior. Algunos incluso sostienen que no está entre sus prioridades y que esto se puede comprobar porque ya no organiza golpes de Estado, como si esa fuera la única forma de intervención política.

---

<sup>11</sup> Testimonios recogidos por el autor entre los participantes de dicha reunión con el presidente Kirchner

<sup>12</sup> La Nación, 20 de julio de 2003

Es inobjetable que en las campañas electorales hay muy pocas referencias de republicanos y demócratas sobre Latinoamérica (salvo Cuba) y sólo se escuchan algunas frases generales de compromiso. Sin embargo, suena ingenuo (o interesado) afirmar que Estados Unidos “se olvida” de América Latina. La región sigue siendo fundamental y todavía es considerada su “patio trasero” (backyard), palabras textuales utilizadas por el director de la CIA en 2005, Porter Goss, en una audiencia del senado estadounidense.

Los datos demuestran que esta visión contrasta con la realidad. Según números oficiales del Departamento de Estado en 2004 el comercio de Estados Unidos en la región excedió los 445.000 millones de dólares, y las inversiones superaron los 300.000 millones de dólares. Un informe de la CEPAL de 2004 señalaba que entre las 50 principales empresas transnacionales no financieras del mundo, según ventas consolidadas, que tenían presencia en América Latina, 22 eran estadounidenses. Y entre las “top ten”, aparecían cinco: General Motors (1), Walmart (3), Bunge (6), Ford Motor (9) y Delphi (10).

En 1994 la Casa Blanca lanzó uno de sus proyectos más ambiciosos para todo el continente: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Su abandono no fue por falta de voluntad sino por el rechazo que provocó en varios países de la región, y en particular en el MERCOSUR. Promovido por los demócratas, y continuado por los republicanos, este proyecto estratégico surgió para afianzar un proceso de integración basado en el famoso “Consenso de Washington” en la década que la inmensa mayoría de los presidentes implementaron políticas neoliberales, y para que el intercambio comercial favoreciera de manera clara a las empresas estadounidenses.

En Abril de 2002 un golpe de Estado derrocó por 48 hs. a Hugo Chávez en Venezuela. El golpe contó con la colaboración y apoyo directo del Departamento de Estado que financió –y continúa financiando– por diferentes vías a numerosas organizaciones de la oposición venezolana.

No es por retórica “setentista” que durante la Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago en 2009 varios presidentes se hayan referido a la injerencia de la Casa Blanca en los asuntos internos de diferentes países. Más de un embajador norteamericano ha intervenido abiertamente en procesos electorales (como en Nicaragua para evitar el triunfo de Daniel Ortega) y en algunos casos la embajada de los Estados Unidos es considerada un factor de poder real y público. En Bolivia, durante el año 2002, el embajador Manuel Rocha vinculó a Evo Morales con el narcotráfico y amenazó con retirar las inversiones y frenar las exportaciones del gas y de la industria textil para impedir su triunfo en las elecciones de ese año.

Aunque no figure en la primera plana de los periódicos, embajadores, congresistas y empresarios norteamericanos han recorrido la región con la intención de lograr que todos los países de América Latina firmen Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales que favorezcan a sus empresas o productores. Carlos Mesa, en el corto período que estuvo como presidente de Bolivia lo conoció en carne propia. Las presiones para que Pacific LNG obtuviera la concesión exclusiva del gas boliviano fueron tan grandes que incluso un documento confidencial del Banco Mundial fechado el 8 de enero de 2004 amenazaba con reducir a un tercio la ayuda del organismo a Bolivia si el gobierno decidía que el destino del gas no fuera Estados Unidos.

La intervención de Estados Unidos en los años noventa en Haití fue clave para el derrocamiento y posterior regreso del presidente Jean-Bertrand Aristide. Depuesto nuevamente en 2004 fue llevado en un avión norteamericano al África. Desde entonces en Haití hay una fuerza multinacional compuesta por varios países latinoamericanos –incluida la Argentina– que respondió al llamado de la Casa Blanca y que todavía impide el regreso de Aristide.

Uno podría sumar a la lista el Plan Colombia (también ideado en Washington) que ha convertido a ese país en uno de los cinco principales receptores



de ayuda monetaria de la primera potencia mundial; o la preocupación norteamericana por las inversiones chinas en Panamá, un sitio estratégico durante todo el siglo XX para Estados Unidos, que tampoco abandonó la idea de construir otro canal interoceánico en Nicaragua. O la llamada "Triple Frontera" y las presiones a Brasil, Paraguay y Argentina por militarizar la zona conocida también por sus reservorios de agua del Acuífero Guaraní. Tampoco hay que menoscabar el impacto que produce el informe anual del Departamento de Estado que identifica a los países productores de droga y se usa políticamente, o las presiones para evitar el desarrollo de medicamentos genéricos porque afectan a las grandes multinacionales de la industria farmacéutica. O las trabas impuestas a diversos productos que intentan acceder al mercado estadounidense (como el camarón panameño o el atún mexicano) porque en su caza "depredan el medio ambiente", ni la batalla en Naciones Unidas para evitar el ingreso de Venezuela al Consejo de Seguridad o las trece bases militares en la región. Estos, y otros temas que se podrían mencionar, demuestran cabalmente que a Estados Unidos sí le importa América Latina, y que la región no ocupa un lugar marginal en su política exterior.

## 5 ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS

Por la relación histórica de Estados Unidos con América Latina desde la doctrina Monroe hasta nuestros días no se puede dejar de destacar de qué manera la toma de posiciones sobre casi cualquier tema político y económico influye en la relación que se establece entre cada país (en este caso la Argentina) y la primera potencia mundial. Desde un viaje presidencial a Cuba hasta la negociación con los organismos financieros internacionales, pasando por la intención de producir medicamentos genéricos o la lucha contra el tráfico de drogas, siempre se está pendiente de lo que dirá la Casa Blanca. Claro que hay una diferencia sustancial entre la política de "relaciones carnales" durante el menemismo y las duras declaraciones del canciller Rafael Bielsa

cuando dijera *estamos hartos de (Roger) Noriega y sus intromisiones en la política argentina como si fuéramos el patio trasero*, después de que éste opinara sobre un hecho político menor<sup>13</sup>.

La relación con Cuba es un ejemplo de esto. Fidel Castro estuvo presente en la asunción de Néstor Kirchner y fue invitado a disertar en un auditorio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Por falta de espacio terminó siendo un acto político frente a la Universidad con discursos del mismo Fidel Castro y Hugo Chávez, siendo ellos los únicos presidentes que se dirigieron a los argentinos. Y cuando el canciller Bielsa viajó a La Habana para acompañar al nuevo embajador después de que la embajada estuviera vacante por largo tiempo, Noriega criticó públicamente la decisión del canciller de no mantener reuniones con miembros de la oposición y se manifestó "desilusionado"<sup>14</sup>.

La relación del gobierno de Néstor Kirchner con Estados Unidos estuvo marcada desde un comienzo por la tensión existente en el rubro económico, la salida de la convertibilidad peso-dólar y la crisis económica de 2001 como condicionante de la relación con los organismos financieros internacionales en los cuales Estados Unidos tiene una posición determinante. De hecho, la decisión de pagarle anticipadamente 9.500 millones de dólares al Fondo Monetario Internacional para dejar de estar tutelado por el organismo fue polémica y tuvo múltiples interpretaciones porque el histórico endeudamiento condiciona la política económica del país. La gran pregunta es determinar cuánta autonomía ganó el gobierno con la decisión en su relación con el FMI y los organismos internacionales siendo que muchos economistas –como Eduardo Curia– afirman que *la estrategia de crecimiento de la Argentina contrasta con la del*

---

<sup>13</sup> Página 12, 30 de julio de 2005

<sup>14</sup> La Nación, 18 de octubre de 2003

*Fondo*<sup>15</sup>. Pero la estrategia económica tuvo también elementos políticos como marcar independencia, no sólo respecto de los organismos internacionales sino también de Estados Unidos, que siempre ha utilizado estos organismos como medio de presión política.

Esto quiere decir que existe un discurso cambiante y contradictorio hacia Estados Unidos, con gestos y declaraciones que pueden ser interpretados como de subordinación a la primera potencia mundial (tema terrorismo) y otros de abierta confrontación (votaciones sobre Cuba).

## 6 LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS 2005

La política del gobierno de Kirchner no tuvo características de confrontación directa hasta la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata en noviembre de 2005, una cumbre estratégica para Estados Unidos. Varios funcionarios de primera línea del Departamento de Estado salieron de gira y publicaron artículos explicando la importancia de la cumbre de Mar del Plata que debía ratificar la alianza con Estados Unidos y rubricar el ALCA, no solamente por su aspecto económico sino también para evitar cambios políticos en el continente. Eran conscientes de que la oposición al ALCA crecía, el MERCOSUR se reforzaba y que Hugo Chávez asumía un rol de liderazgo impensado unos años atrás. A pesar de las recomendaciones del Wall Street Journal de que Bush debía recostarse en sus principales aliados (Colombia y México) ambos países pasaron casi inadvertidos en la Cumbre y sus presidentes (Álvaro Uribe y Vicente Fox) fueron incapaces de ofrecer un discurso alternativo. En esa época, el presidente George Bush parecía buscar denodadamente algún presidente latinoamericano dispuesto a contrarrestar la influencia de Chávez en un continente cada vez más gobernado por presidentes que tomaban distancia de Washington y que

---

<sup>15</sup> Página 12, 21 de octubre de 2007

–aún sin identificarse con la propuesta de “socialismo del siglo XXI” de Chávez– estrechaban sus vínculos con Caracas.

La Casa Blanca tenía que cambiar la estrategia: dividir –¿y por qué no?– quebrar el MERCOSUR. Pocos días antes de comenzada la gira de Bush, y cuando circulaban con fuerza los rumores sobre un posible abandono uruguayo del MERCOSUR, Lula decidió visitar a Tabaré Vázquez en un claro gesto hacia el bloque y hacia Washington. En un intento por no quedar al margen, el embajador de la Casa Blanca en Brasil, Clifford Sobel, “contribuyó” al debate. En una entrevista publicada por la influyente revista económica *Exame* dijo: *el MERCOSUR fue importante para Brasil y tiene oportunidad de hacer mucho más, incluyendo una profundización de los vínculos comerciales con Estados Unidos. No es una cuestión de ideología. Es cuestión de obtener resultados.*

El gobierno de Néstor Kirchner fue clave para impedir la concreción del ALCA en la Cumbre de Mar del Plata. En una jugada osada como país organizador, y de manera extraoficial, a través de movimientos sociales aliados, alentó a que se desarrollaran manifestaciones callejeras contra el ALCA y fue fundamental para la organización de un acto público en un estadio con miles de personas que llegaron desde distintos puntos del país para repudiar la presencia del presidente de los Estados Unidos. El presidente Kirchner no participó de la paralela Cumbre de los Pueblos, no caminó por las calles junto a los movimientos sociales y tampoco se hizo presente en el gran acto donde el principal orador fue el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, secundado por Evo Morales en su condición de líder cocalero. Allí Chávez afirmó que en Mar del Plata estaban enterrando al ALCA. Formalmente el gobierno no tenía ninguna participación en las movilizaciones contra el ALCA. Sin embargo, era *vox populi* que detrás de ellas estaba la aprobación de Néstor Kirchner. Cuesta encontrar antecedentes de un gobierno que le ceda una tribuna pública al presidente de otro país para que éste lleve adelante un discurso contra un tercer país, en este caso, Estados Unidos. Salvando todas las distancias uno podría remontarse a la visita del presidente John F. Kennedy a Berlín occidental donde, desde una tarima cerca

del muro que dividía la ciudad, pronunció su famosa frase yo soy berlinés frente a miles de personas que lo vitoreaban. En Mar del Plata Chávez dejó para la historia la frase *ALCA, al carajo y los pueblos de América enterramos al ALCA*. En la Cumbre los cuatro países del MERCOSUR, junto con Venezuela, impidieron que se implementara el ALCA que –desde ese momento– fue languideciendo.

Después de la Cumbre, en la influyente revista *Foreign Affairs* se preguntaron si Washington estaba perdiendo América Latina. Al poco tiempo el MERCOSUR incorporó a Venezuela y después le abrió las puertas a Evo Morales ya como presidente de Bolivia, e invitó –ni más ni menos– que a Fidel Castro a su reunión en Córdoba en julio de 2006.

## 7 LA TRIPLE FRONTERA

Desde la aparición de Al Qaeda, y muy especialmente después del 11 de septiembre, el gobierno de George Bush utilizó la amenaza –real o imaginaria– de la presencia de Al Qaeda en América Latina para sumar a los gobiernos latinoamericanos a su lucha contra lo que denominó “el terrorismo global”. El Departamento de Estado centró su atención en la frontera común de Paraguay, Brasil y Argentina, más conocida como “la Triple Frontera”. Después de los atentados terroristas contra la Embajada de Israel en Argentina en 1992 y el edificio central de la comunidad judía (AMIA) en 1994, desde la Casa Blanca se sostiene que es el centro del extremismo islámico en América Latina.

En julio de 2005 en el diario *El País* de Colombia se aseguraba que es el lugar *que despierta las mayores preocupaciones para los estrategas norteamericanos y los gobiernos de la región, especialmente a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001*. En el artículo también se señalaba un elemento importante para comprender el interés de la Casa Blanca en la zona: *allí se encuentran las famosas cataratas del Iguazú en medio de*

*una fabulosa vegetación, con una de las reservas acuíferas más importantes del planeta.* Es importante remarcar que los gobiernos de los tres países que comparten la "Triple Frontera" siempre han negado la presencia de grupos terroristas. El ministro de Defensa de Brasil en 2004, José Viegas Filho, afirmó de manera contundente que *no hubo, no ha habido ni hay indicios de actividad terrorista* en la región. Mientras fue canciller Rafael Bielsa siempre lo negó; y la canciller paraguaya, Leila Rachid, dijo en marzo de 2004 que no se podía satanizar la zona y pensar que desde allí se exporta el terrorismo a todo el mundo.

Ningún organismo internacional, ningún medio de comunicación, y ni siquiera alguna dependencia del gobierno de Estados Unidos, ha encontrado una sola prueba de la presencia de grupos islámicos vinculados a algún acto terrorista. A pesar de conocer estos datos después del atentado del 11 de septiembre Estados Unidos evaluó bombardear la Triple Frontera de manera unilateral y sin buscar la aprobación de Naciones Unidas para tal efecto. La comisión nacional sobre los ataques terroristas creada por el Congreso, y con la firma del presidente George Bush, preparó en 2002, un extenso informe respecto de las circunstancias que provocaron los ataques del martes 11 incluyendo la posibilidad de una pronta respuesta. Al final del documento, perdido entre las notas a pie de página, se cita un memorando secreto redactado por el subsecretario de Defensa, Douglas Feith, dirigido al secretario de Defensa Donald Rumsfeld, con fecha del 20 de septiembre. Allí se sugiere *golpear a los terroristas primero fuera del Medio Oriente, tal vez seleccionando de manera deliberada un objetivo que no estuviera ligado a Al Qaeda, como lo era Irak. Dado que los ataques de Estados Unidos se esperarían en Afganistán, un ataque en Sud América o el sudeste asiático sería una sorpresa para los terroristas*<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>

A pesar de que los gobiernos del MERCOSUR han negado la presencia de terroristas, en diciembre de 2003, por iniciativa de Washington, se encontraron en Asunción delegaciones oficiales de los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos, en el marco del llamado Grupo de 3 + 1 sobre la seguridad en el área de la Triple Frontera impuesto por la Casa Blanca, y analizaron acciones preventivas contra el terrorismo. Allí, Leila Rachid expuso que *la lucha contra el terrorismo es el primer gran test que impone el siglo XXI*.

A comienzos de 2004, J. Cofer Black, el oficial más importante de contra-terrorismo del Departamento de Estado habló en el Comité Interamericano contra el Terrorismo de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre las posibles amenazas en la región y afirmó que grupos como HAMAS y Hezbolá habían llegado a la Triple Frontera para recaudar fondos y distribuir propaganda. Aunque él no pudo confirmar la presencia de Al Qaeda en América Latina dijo que siempre estaba *buscando extender sus tentáculos*.

Existe una llamativa contradicción entre la insistencia de los Estados Unidos en que la Triple Frontera es un lugar desde el cual se fomentaría el terrorismo y la postura de la cancillería argentina (y de Paraguay y Brasil) aunque esto no ha provocado ningún conflicto entre ambos países.

## 8 ARGENTINA Y AMÉRICA LATINA

Como ya hemos señalado, el cambiante contexto regional fue fundamental para ir moldeando la política exterior de Néstor Kirchner que había expresado en su primer discurso que el *MERCOSUR y la integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional y nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse*

*abarcando a nuevos miembros latinoamericano, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional*<sup>17</sup>.

Cuando Kirchner asumió la presidencia encontró en América Latina un panorama regional en franca mutación. Hugo Chávez era el único presidente de esta amplia corriente "progresista" que ya llevaba unos años en el poder y había convivido con Carlos Menem y Alberto Fujimori, dos de los principales impulsores de las políticas neoliberales en la región en un contexto ampliamente desfavorable para desarrollar políticas progresistas a nivel continental. Ricardo Lagos había asumido en marzo de 2000 y Lula en enero de 2003.

En ese tiempo, el gobierno de Kirchner fue tratando de ubicarse tejiendo relaciones diplomáticas con presidentes de diferentes extracciones políticas.

Sin embargo hubo una clara apuesta por un recambio progresista en la región. Varios dirigentes de diversos movimientos sociales que se sumaron al gobierno aportaron sus relaciones y su tradición de participación en encuentros como el Foro Social Mundial para reforzar los vínculos con dirigentes sociales de otros países. Cuando el gobierno argentino intervino en octubre de 2003 junto a Brasil en la crisis del gobierno de Bolivia encabezado por Gonzalo Sánchez de Lozada para encontrar una salida institucional, el presidente Kirchner ya estaba tejiendo lazos directos con Evo Morales, todavía un lejano aspirante a la presidencia; y lo mismo sucedió con Rafael Correa antes de que asumiera en enero de 2007. Y fue también el gobierno de Néstor Kirchner el que le dio un lugar a Fidel Castro y a Evo Morales (ya presidente) en la reunión del MERCOSUR en la ciudad de Córdoba en 2006 después de la ya mencionada Cumbre de las Américas de 2005.

---

<sup>17</sup> [http://www.argentinatradenet.gov.ar/sitio/mercado/\\_fichas.asp](http://www.argentinatradenet.gov.ar/sitio/mercado/_fichas.asp)



Hay un elemento central que obligó al gobierno de Néstor Kirchner a definirse: Hugo Chávez. El acceso al poder de varios presidentes progresistas fue realimentando dialécticamente la intervención política de Hugo Chávez, contenido mientras estaba aislado, y antes de que el golpe de Estado de 2002 le brindara mayor legitimidad política. A medida que fueron asumiendo más presidentes progresistas, Chávez fue generando un mayor número de propuestas políticas y económicas. Es así que fue impulsando iniciativas y proyectos que buscaban involucrar a otros países, como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) que nació sólo con Cuba y ya está conformada por nueve países.

También estimuló el nacimiento de Petrocaribe, Petrosur, Telesur, el Banco del Sur y el Sucre como moneda común. Más allá de las fuertes presiones de los medios de comunicación opositores, la Argentina de Néstor Kirchner aumentó considerablemente su relación política y comercial con Venezuela.

Sin embargo, no adoptó todos sus proyectos, sumándose sólo a algunos, como Telesur y el Banco del Sur, y en ambos sin una gran participación activa, lo que resalta la ausencia de definiciones ideológicas al momento de tomar decisiones en muchos temas o una reacción pragmática coyuntural. Esto se puede ver también en la relación con Brasil, que arrastra una historia de competencia e hipótesis de conflicto.

A pesar de la desconfianza argentina hacia el gigante regional que se industrializó y se convirtió en una potencia mundial, y de los numerosos choques en temas comerciales la relación se fue afianzando.

La Argentina incluso adoptó como propio el proyecto de Comunidad Sudamericana de Naciones que algunos diplomáticos argentinos aseguran nació como un proyecto brasileño para poder liderar un bloque regional que le permita acceder al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Nacida en 2004 en oposición al ALCA –como sostiene el ex presidente Eduardo Duhalde en su libro *Comunidad Sudamericana*<sup>18</sup>– estuvo relegada casi cuatro años hasta que renació en mayo de 2008 como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En septiembre de 2008 la presidenta Cristina Fernández, junto a Michelle Bachelet le dieron un rol protagónico al convocar a una cumbre de emergencia en Santiago de Chile luego de una matanza de campesinos en Bolivia para sostener al gobierno de Evo Morales que acusaba a la oposición de estar preparando un golpe para derrocarlo.

A pesar de algunos recelos sobre el proyecto original de Brasil respecto de UNASUR, no es menos cierto que la Argentina se ha involucrado plenamente con este organismo, también como medio para reforzar instituciones de América Latina sin la participación de Estados Unidos. La presidenta Cristina Fernández tuvo un rol destacado en la Cumbre del Grupo Río que trató la intervención militar de Colombia en territorio ecuatoriano en marzo de 2008 así como en la convocatoria a la cumbre de presidentes de UNASUR en Bariloche en agosto de 2008 para analizar la situación de las bases militares en Colombia. Esto quiere decir que las diferencias entre Argentina y Brasil permiten sostener la pregunta de si ambos países constituyen “una alianza, una sociedad o una asociación estratégica”<sup>19</sup>. O, tal vez reformulando la pregunta, habría que pensar si puede existir un proyecto común por fuera de la afinidad ideológica –en el amplio sentido del término– de pertenecer a esta corriente de gobiernos progresistas. Por eso, también, la iniciativa de desarrollar el comercio bilateral sin el dólar es mucho más que una iniciativa económica dentro del MERCOSUR.

---

<sup>18</sup> Duhalde, Eduardo; *Comunidad Sudamericana – Logros y desafíos de la integración*. Ed. Planeta, Buenos Aires, pp. 15–18

<sup>19</sup> Cortés, María Julieta; “Argentina – Brasil ¿Alianza, sociedad o asociación estratégica?”, pp. 121–149. En *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Volumen I – Tomo IV, editado por el Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, 2006

Aún con diferencias, Brasil y la Argentina se manifestaron contra la ampliación de las bases militares en Colombia, contra el bloqueo a Cuba y por su reincorporación a la Organización de Estados Americanos (OEA), contra la reactivación de la Cuarta Flota y contra el golpe de Estado en Honduras.

Si bien Brasil es la principal fuerza regional, la presidenta Cristina Fernández se destacó por sobre el presidente Lula al participar junto a Rafael Correa y Fernando Lugo del primer intento de regreso de Manuel Zelaya a su país en julio, eclipsado más tarde por la intervención de Brasil en su regreso clandestino del 22 de septiembre. Pero si de golpes se trata, paradójicamente ambos países coincidieron en el envío de tropas a Haití en la misión comandada por Estados Unidos que convalidó el golpe de Estado contra el presidente Jean-Bertrand Aristide y que fue presentado –en el caso argentino– también como parte de la inserción en el mundo.

Si bien la relación con Brasil es fundamental no lo es menos la relación con los otros vecinos y socios “menores” del MERCOSUR, Paraguay y Uruguay. Con este último país el conflicto por la instalación de la pastera Botnia, que ha llegado hasta la Corte de La Haya no ha hecho más que enturbiar la relación con el gobierno progresista del Frente Amplio.

Este –de manera reactiva– no ha dejado de amenazar al MERCOSUR en su conjunto con abandonar el tratado y firmar otro de libre comercio con Estados Unidos, en franca contradicción con el proyecto político-económico del MERCOSUR, e impidió que Néstor Kirchner fuera electo al frente de UNASUR como propuso Rafael Correa.

## 9 ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

La política exterior de Cristina Fernández ha mostrado una continuidad con la gestión de Néstor Kirchner, incluso manteniendo a la base del mismo equipo de

la Cancillería, y con la “ventaja” de acceder al poder en un marco regional de cuestionamiento a las políticas neoliberales. De hecho, a poco más de un año de gestión también se sumó El Salvador al conjunto de países progresistas al elegir a Mauricio Funes como presidente. América Latina es hoy la única región del planeta donde existe una oposición creciente a los proyectos políticos y económicos de la Casa Blanca como quedó demostrado en la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago y la posterior reunión de la OEA.

La V Cumbre de Trinidad y Tobago tuvo dos ejes que la monopolizaron. Por un lado, el pedido casi unánime de levantar el bloqueo a Cuba y su reincorporación a todos los ámbitos continentales. Por el otro, un cuestionamiento a la política imperial de Estados Unidos. No es un secreto que muchos gobiernos de la región tienen una mirada crítica sobre el presente de la revolución cubana, y consideran que en la isla se deben realizar cambios. Pero hay coincidencias en que primero Washington debe levantar el bloqueo.

El 4 de junio de 2009 la misma OEA aprobó por consenso dejar sin efecto aquella resolución de 1962 por la cual se excluyó a Cuba de la OEA abriendo las puertas para su reincorporación. Estados Unidos no quería que el tema Cuba fuera un eje central de la Asamblea anual de la OEA realizada en Honduras y José Miguel Insulza, su secretario general, pidió “no cubanizar” la reunión.

Lo mismo habían dicho respecto de la Cumbre de la Américas en Trinidad y Tobago. En ninguna de las dos reuniones Cuba figuraba en la agenda. Sin embargo, en ambas se convirtió en el tema central. América Latina se está animando a desafiar a los Estados Unidos. No es mera retórica antiimperialista infantil, ni resabios de ideologías en desuso. Se trata de un cuestionamiento político muy concreto.

La elección en estos últimos años de una serie de gobiernos que están tratando de desandar las políticas neoliberales es significativa y los proyectos comunes que se construyen les ha dado una inusual fuerza. Son gobiernos que difieren

mucho entre sí, pero saben que se necesitan, y se apoyan. El fracaso del gran proyecto regional de Washington –el ALCA– por la abierta oposición del MERCOSUR en la Cumbre de Mar del Plata fue el puntapié inicial para animarse y cuestionar a la primera potencia mundial.

Luego vino la reunión del Grupo de Río –un organismo latinoamericano y del Caribe sin presencia de Estados Unidos– en marzo de 2008 donde se discutió la crisis entre Colombia y Ecuador sin representantes de la Casa Blanca. Meses después Cuba se incorporó al Grupo de Río. En septiembre de 2008, para debatir la crisis en Bolivia sin presencia norteamericana se reflató UNASUR y todos los países le brindaron un fuerte respaldo a Evo Morales.

La politóloga Anabella Busso en un extenso estudio sobre la política exterior de Néstor Kirchner sostiene que ésta estuvo marcada por “más ajustes que rupturas”<sup>20</sup>. Es posible si se piensa que el estilo de Néstor Kirchner (también el de Cristina Fernández) lejos estuvo de tener un tono confrontativo en política exterior similar al de Hugo Chávez o Evo Morales.

Esto no quita que la consolidación de los gobiernos progresistas haya sido una parte fundamental de su agenda y en este sentido hay más rupturas que ajustes.

---

<sup>20</sup> Busso, Anabella; “La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas”, Volumen II – Tomo IV, En *La política exterior del gobierno de Kirchner*, editado por el Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, 2006



## A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL<sup>1</sup>

Valter Pomar

---

<sup>1</sup> Este texto – elaborado por *Valter Pomar*, doutor em história econômica formado pela Universidade de São Paulo e secretário de relações internacionais do Partido dos Trabalhadores – é um subsídio ao seminário “Política externa dos governos progressistas do Cone Sul: convergências e desafios”, realizado pela Rede de Fundações Progressistas do Cone Sul, em parceria com a Fundação Friedrich Ebert (FES).





A política externa do governo Lula é um tema sobre o qual existe aguda controvérsia política e acadêmica.

A oposição de direita (nucleada pelos grandes meios de comunicação e por três partidos, a saber: Partido da Social Democracia Brasileira, Democratas e Partido Popular Socialista) considera que se trata de uma política *ideológica, inadequada e contrária às tradições diplomáticas do Brasil*.

A oposição de esquerda (Partido do Socialismo e da Liberdade, Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado, Partido da Causa Operária) considera que se trata de uma política *subalterna aos interesses estratégicos do imperialismo*.

Embora haja opiniões diversas entre os partidos que apóiam o governo (Partido dos Trabalhadores, Partido Comunista do Brasil, Partido Socialista Brasileiro, Partido Democrático Trabalhista, Partido do Movimento Democrático Brasileiro, Partido Verde, Partido Trabalhista Brasileiro, entre outros), em geral predomina uma avaliação positiva.

No caso específico do Partido dos Trabalhadores, não é exagerado dizer que a política externa é uma das ações da atual administração federal que possui maior apoio, tanto na direção quanto na militância petista (o que não significa unanimidade, havendo por exemplo críticas sobre a participação do Brasil na Minustah, bem como divergências sobre a linha adotada pelo Itamaraty no estrebuchar da Rodada Doha).

As divergências sobre a política externa ficaram mais uma vez claras no debate sobre o golpe em Honduras, especialmente sobre a recente decisão de receber, como hóspede da embaixada brasileira naquele país, o presidente legal e legítimo Manuel Zelaya.

Críticos “pela esquerda” da política externa brasileira, como o ensaísta argentino Atilio Boron, revelaram sua total perplexidade ao escrever sobre o assunto sem

citar o papel do Brasil nenhuma vez, talvez por não saber explicar como um país supostamente candidato a ser o “Israel da América Latina” pode agir de maneira tão heterodoxa.

Já críticos “pela direita”, como Roberto Freire (presidente do PPS) e os senadores Heráclito Fortes (DEM) e Eduardo Azeredo (PSDB), acusaram o Brasil de “ingerência indevida nos assuntos internos” de Honduras. Uma crítica de maior complexidade analítica pode ser encontrada no artigo “Honduras e o apocalipse diplomático”, do ensaísta brasileiro Oliveiros S. Ferreira.

Não pretendemos aqui resenhar a controvérsia passada e presente sobre a política externa brasileira; nos limitamos a apresentar uma interpretação, que pode servir como roteiro para o debate da estratégia e dos dilemas da política do governo Lula no terreno internacional.

Para atingir este objetivo, abordaremos os seguintes temas: a) a trajetória recente do país (1980-2009); b) a situação internacional neste mesmo período; c) em particular na América Latina; d) situando neste contexto a política externa adotada pelo governo Lula (cujo mandato se estende de 2003 a 2010); e) finalizando com uma análise dos dilemas da política externa brasileira no próximo período.

## 1 TRAJETÓRIA RECENTE DO BRASIL

Em 1980 se encerrou um ciclo da história brasileira, iniciado em 1930 e caracterizado pelo rápido crescimento econômico, pela industrialização e urbanização. A partir dos anos oitenta tem início um período de dupla crise: do modelo econômico e da ditadura militar (1964-1985).

Neste contexto, ocorre um intenso crescimento da esquerda política e social, organizada em diversos partidos (Partido dos Trabalhadores, Partido Democrático Trabalhista, Partido Socialista Brasileiro, Partido Comunista do

Brasil, Partido Comunista Brasileiro etc.) e movimentos sociais (Central Única dos Trabalhadores, Movimento Sem Terra, União Nacional dos Estudantes etc.), extremamente atuante no Congresso Constituinte (1986-1988) e obtendo crescentes votações nas eleições municipais, estaduais e principalmente na eleição presidencial de 1989, quando levou Luís Inácio Lula da Silva ao segundo turno.

O crescimento da esquerda tem contrapartida no fortalecimento de um pólo neoliberal, que vence as eleições presidenciais de 1989 com Fernando Collor de Mello e, de maneira mais planejada, as eleições presidenciais de 1994 e 1998, com Fernando Henrique Cardoso.

No Brasil, o neoliberalismo não conseguiu aplicar até o fim seu programa, devido à oposição nacional, popular e de esquerda, mas também devido a resistências no interior do próprio empresariado, oposições reforçadas pela inadequação entre as políticas neoliberais e as condições estruturais do país (que figura entre os primeiros do mundo, em termos de área, população e Produto Interno Bruto).

Apesar da oposição, o neoliberalismo introduziu mudanças profundas na sociedade brasileira, entre as quais podemos destacar: a) a ampliação da presença do capital estrangeiro e das chamadas "vulnerabilidades externas"; b) a concentração do setor financeiro e bancário; c) o enfraquecimento dos setores empresariais de médio e pequeno porte, especialmente os vinculados ao mercado interno; d) o fortalecimento de um setor minoritário, mas muito influente politicamente, de assalariados de alta renda, vulgarmente conhecidos como "classe média-alta"; e) o crescimento da camada de trabalhadores de baixa renda e vinculados ao setor informal da economia, que alguns autores denominam de "pobretariado"; f) a ampliação do desemprego estrutural e, de maneira geral, do exército de reserva de força de trabalho; g) o enfraquecimento de várias dimensões do Estado brasileiro, com destaque para as privatizações de empresas estatais e para o combate sistemático, pelos governos neoliberais, às diretrizes sociais adotadas pela Constituição de 1988.

Os efeitos econômicos e sociais das políticas neoliberais, o desgaste de oito anos de governo Cardoso, as dissidência de um setor do empresariado, mais o acúmulo de forças ideológico, social e eleitoral da esquerda brasileira, especialmente em torno do Partido dos Trabalhadores e da candidatura de Lula (que disputou e perdeu as eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998), criaram as condições para que as forças de esquerda vencessem as eleições presidenciais de outubro de 2002.

Lula é eleito presidente do Brasil com base num programa de “transição” do neoliberalismo para um capitalismo “produtivo”. Tratava-se de superar as causas e efeitos da “década perdida” dos anos 1980 e da década neoliberal dos anos 1990, que provocaram redução da dimensão produtiva e planejadora do Estado, resultaram numa inserção subordinada na chamada globalização e na ampliação da desigualdade social, aprofundando as características fundamentais da sociedade brasileira (dependência, desigualdade e conservadorismo) e bloqueando o dinamismo econômico desenvolvimentista, que durante décadas serviu de “válvula de escape” para as imensas contradições sociais brasileiras.

De 2003 até 2005, o governo Lula adotou uma estratégia de transição baseada na conciliação com os pressupostos neoliberais. Em seguida, adere progressivamente ao desenvolvimentismo, anunciado no segundo turno das eleições presidenciais de 2006, cristalizado no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado em 2007 e reforçado no anúncio do marco regulatório do Pré-Sal, em 2009.

Os resultados obtidos após quase sete anos de governo Lula são relevantes e apontam para a possibilidade do Brasil viver um novo ciclo longo de desenvolvimento, similar ao de 1930-1980.

A ocorrência e a natureza deste novo ciclo, contudo, dependerão do resultado da disputa política, especialmente das eleições de 2010. Noutras palavras: a

vitória nas eleições presidenciais, embora não seja condição suficiente, é condição necessária para a ocorrência de um novo ciclo.

Caso Dilma Roussef, atual ministra da Casa Civil de Lula, seja a próxima presidente da República, existe uma grande possibilidade do Brasil superar a hegemonia neoliberal (que ainda constringe o governo e o conjunto da sociedade), bem como superar o período de crise de modelo (iniciado em 1980). Tudo isto nos marcos de uma situação internacional completamente distinta da vigente durante a maior parte do século XX.

## 2 A SITUAÇÃO INTERNACIONAL

Por volta de 1980 teve início, embandeirada pelo presidente estado-unidense Ronald Reagan e pela primeira-ministra britânica Margaret Thatcher, a operação econômica, política e militar conhecida hoje como “neoliberalismo”.

Concebido inicialmente como um protesto contra as tendências supostamente socialistas do estado de bem-estar social, o neoliberalismo só se tornou hegemônico entre os capitalistas da Europa e dos Estados Unidos após a grande crise capitalista dos anos 1970.

A década dos 1980 é de ofensiva neoliberal, desenvolvida simultaneamente contra quatro adversários: a) o desenvolvimentismo latino-americano; b) os movimentos de descolonização e independência nacional; c) a social-democracia européia; d) o comunismo soviético.

É importante dizer que, naquele momento, uma vitória do neoliberalismo estava longe de ser inevitável ou facilmente previsível.

Em 1974-1975 a social-democracia controlava os governos da Grã-Bretanha, Alemanha Ocidental, Áustria, Bélgica, Holanda, Noruega, Dinamarca, Suécia e

Finlândia. No mesmo biênio, teve curso a libertação das colônias portuguesas na África e a Revolução dos Cravos na metrópole. Em 1975, era concluída a guerra do Vietnã. Em 1979, triunfavam as revoluções no Irã e na Nicarágua, ao mesmo tempo em que a guerra de guerrilhas seguia forte em vários outros países da América Latina, como El Salvador, Guatemala e Colômbia. No início dos anos 1980, a social-democracia assumia o controle dos governos da França, Itália, Grécia, Espanha e Portugal.

É verdade que também são desta época as imensas contradições e dificuldades no chamado campo socialista. Exemplos disso: a guerra do Afeganistão, os conflitos de fronteira entre Vietnã e Camboja, o enfrentamento entre a China e a União Soviética, as reformas "de mercado" impulsionadas por Deng Xiao Ping e o Solidariedade polonês.

Mas naquele momento ainda predominava a idéia de que tais problemas seriam solucionados por uma auto-reforma do socialismo. No caso soviético, o processo de glasnost e perestroika teve início exatamente em meados dos anos 1980, com a eleição de Mikhail Gorbachev para secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética.

Portanto, de início o neoliberalismo era apenas uma de várias tendências da conjuntura internacional. Social-democratas, comunistas, nacionalistas e desenvolvimentistas possuíam (ou pareciam possuir) força suficiente para impor outro caminho para o mundo. Hoje sabemos que todas aquelas correntes políticas fracassaram no enfrentamento da "grande crise" dos anos 1970.

Os países libertos da opressão colonial foram novamente subordinados a interesses metropolitanos (sendo muito comum o emprego do termo "recolonização"). Os países que se "desenvolveram" após a Segunda Guerra passaram a experimentar certa regressão. As conquistas obtidas pela classe trabalhadora nos países capitalistas centrais, materializadas no chamado Estado de bem-estar social, foram atacadas. E o desmanche do chamado

campo socialista abriu uma nova fronteira de expansão para o capitalismo, incorporando ao mercado mundial enorme massa de trabalhadores, impactando fortemente, para pior, as condições gerais de emprego e salário.

O retrocesso generalizado das posições conquistadas pela esquerda foi acompanhada por transformações no funcionamento do capitalismo e nas condições de vida das classes trabalhadoras, tais como a redução do campesinato, a ampliação das relações assalariadas (“proletarização”) vis a vis a perda de peso relativo do operariado industrial estrito senso. Todos estes fenômenos tiveram duríssimos efeitos sobre os partidos de esquerda e sobre outras formas de organização da classe trabalhadora, como os sindicatos.

Um dos efeitos mais danosos foi no terreno ideológico. Nas palavras de Beverly Silver: “a crença de que não havia outra alternativa teve um efeito particularmente desmobilizador nos movimentos operários. (...) a própria “idéia de poder” é uma fonte importante do poder dos trabalhadores. Mobilizações durante todo o século passado foram alimentadas pela crença de que os operários de fato têm poder e, mais do que isso, de que seu poder pode ser usado para efetivamente melhorar suas condições de trabalho e de vida. O que a globalização fez mais do que qualquer outra coisa (...) foi ‘invalidar essa crença secular no poder dos trabalhadores’ e criar um ambiente discursivo que desinflou dramaticamente o moral político popular e a vontade de lutar por mudanças.”

A desmoralização foi ainda mais profunda, porque as primeiras tentativas de construção do socialismo parecem ter desabado devido ao peso de suas próprias contradições: a débâcle política foi acompanhada por uma derrota social, ideológica e teórica de enormes proporções, resultando ainda numa mudança brutal do equilíbrio de forças militar e geopolítico prevalecente desde 1945.

Antes de 1917, o capitalismo competia com outras formas de organização social; a partir da Revolução Russa, o capitalismo passou a enfrentar a concorrência de algumas tentativas de construir uma sociedade pós-capitalista; depois da

Segunda Guerra, o conflito capitalismo versus socialismo chegou a definir os marcos da política mundial. Mas o século XX termina com o capitalismo triunfante e com o anti-capitalismo no seu momento de maior fragilidade.

A ofensiva neoliberal dos anos 1980 obteve sua principal vitória, exatamente, no período que vai da queda do Muro de Berlim (1989) até a dissolução da União Soviética (1989-1991).

Os anos 1990 inauguraram um período de hegemonia capitalista sem paralelo na história, com três dimensões: a) na ideologia, o neoliberalismo; b) na economia, o peso da valorização financeira do capital; c) na política, a hegemonia dos Estados Unidos.

Como muitas vezes ocorre na história, o auge do neoliberalismo coincide com os sinais do seu declínio. Depois da ofensiva dos anos 1980 e do triunfo dos anos 1990, a primeira década do século XXI é de esgotamento e crise: da ideologia neoliberal, da especulação financeira e da hegemonia unipolar.

A América Latina, verdadeiro laboratório do neoliberalismo, será também o laboratório dos primeiros experimentos neoliberais.

### 3 NUESTRA AMÉRICA

Nos anos 1980, grande parte da América Latina está imersa num duplo processo: a crise da dívida externa e a crise das ditaduras militares.

A crise da dívida resultou da combinação entre: a) a oferta de financiamentos baratos, mas a juros flutuantes; b) empréstimos para financiar um padrão de desenvolvimento que ampliou as vulnerabilidades externas; c) a elevação dos juros, desencadeada pelo FED, resultando no crescimento desmesurado do serviço da dívida externa dos países latino-americanos.



A incapacidade de gerar as divisas necessárias para servir tais dívidas, desemboca em moratórias (técnicas, parciais, gerais), renegociações com a banca privada, busca de empréstimos junto ao FMI, condicionados a programas de reestruturação de tipo neoliberal (abertura comercial, privatizações, redução dos “gastos” sociais etc.).

A crise da dívida deteriorou as condições econômicas e sociais da região, acelerando o processo de desgaste das ditaduras militares, que nos anos 1960 e 1970 foram a resposta político-institucional preferencial dada pelas classes dominantes locais e pelos Estados Unidos a qualquer ameaça a seus interesses.

As dificuldades e desgastes atingem, também, aqueles países que não viveram golpes e ditaduras, como é o caso do México (neste caso, afetando o Partido Revolucionário Institucional, cuja prolongada hegemonia foi chamada por alguns de “a ditadura perfeita”).

A combinação entre as duas crises (das ditaduras e da dívida externa) gerou movimentos contraditórios: por um lado, ampliação das demandas populares por melhores condições de vida, por outro lado, piora nas condições macroeconômicas e na capacidade de execução de políticas públicas por parte do Estado.

Desta dupla dinâmica resultaram combinações variadas, em cada país da região. No caso do Brasil, por exemplo, a “década perdida” do ponto de vista econômico também foi uma década de conquistas políticas e sociais por parte da esquerda e dos setores progressistas, conquistas parcialmente materializadas na Constituição de 1988, cujas limitações o Partido dos Trabalhadores denunciou, mas cujos avanços deixavam o país “ingovernável” no dizer do então presidente da República José Sarney.

Frente a esta dupla pressão, combinada com as alterações conservadoras em curso na situação internacional, setores cada vez mais amplos das classes

dominantes locais aderem ao neoliberalismo. Com a vitória de Collor (1989) e Fernando Henrique Cardoso (1994), o processo de redemocratização é fortemente constrangido pelas políticas do Consenso de Washington.

O mesmo processo -- uma redemocratização limitada, "restringida"-- também ocorre em outros países da região. Nos anos 1990, a maior parte da América Latina encontra-se submetida a governos que, com diferentes velocidades e intensidades, implementam programas de orientação neoliberal. A principal exceção, se não única, é Cuba, que entretanto é forçada a fazer seu próprio "ajuste", decorrente do colapso da União Soviética e conhecido como "período especial".

Tomado de conjunto, o resultado foi: a) um retrocesso no processo de industrialização ocorrido na região desde os anos 1930; b) a ampliação das já imensas vulnerabilidades externas; c) o recrudescimento da desigualdade social; d) o acirramento dos conflitos e a instabilidade política.

Na América Latina, a oposição ao neoliberalismo combinou diferentes formas de luta: a) mobilização social; b) diferentes níveis de articulação continental, de que são exemplo o Foro de São Paulo e o Fórum Social Mundial; c) a disputa de eleições e o exercício de governos em âmbito nacional, subnacional e local.

Esta oposição beneficiou-se da desatenção relativa dos Estados Unidos para com seu *pateo trasero*; e conseguiu capitalizar os efeitos danosos do neoliberalismo, inclusive sobre os partidos de direita. O resultado foi um progressivo acúmulo de forças por parte da esquerda, resultando desde 1998 (Hugo Chavez) até 2009 (Maurício Funes), numa onda de vitórias nas eleições para o governo nacional de diversos países da América Latina.

Aos governos resultantes desta onda, somam-se ainda: a) o governo de Cuba, resultante da revolução de 1959; b) o governo do Chile, resultante do processo de democratização iniciado com a derrota plebiscitária de Pinochet; c) governos originalmente dirigidos por presidentes conservadores, mas que decidiram aliar-

se ao bloco progressista e de esquerda hegemônico na região (um exemplo destacado disto é o presidente Manuel Zelaya, de Honduras).

Todos estes governos têm diante de si três grandes problemas: a) a “herança maldita” recebida do neoliberalismo, das ditaduras, do desenvolvimentismo conservador e até do passado colonial (como na Bolívia); b) a oposição das classes dominantes locais, que questionam inclusive a legitimidade e o caráter democrático de governos que busquem alterar os níveis abjetos de concentração de riqueza e renda; c) a influência dos interesses metropolitanos, europeus e estado-unidenses, sobre a política, os mercados e as riquezas nacionais.

Frente a estes três grandes problemas, tais governos vem tentando implementar, com maior ou menor sucesso, um programa baseado no tripé igualdade social, democratização política e soberania nacional, objetivos que são perseguidos através de diferentes estratégias e velocidades, com possibilidade maior ou menor de êxito diretamente proporcional à persistência de uma correlação latino-americana favorável, bem como ao sucesso da integração regional.

Nos dois sentidos, o Brasil joga um papel muito importante.

## 4 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA

Diferentemente do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que implementou o neoliberalismo no Brasil e aliou-se a seus promotores no mundo; o governo Lula nasceu da oposição ao neoliberalismo e adotou, progressivamente, uma estratégia de superação desenvolvimentista do neoliberalismo.

As diferenças entre os dois governos foram obscurecidas, por algum tempo, especialmente pela continuidade de uma política monetária ortodoxa, personificada por Henrique Meirelles, presidente do Banco Central brasileiro. Mas no âmbito da política externa, as diferenças sempre foram muito visíveis.

A rigor, podemos dizer que a política externa antecipou o movimento progressista realizado pelo conjunto do governo Lula, estando desde o início sob hegemonia de concepções fortemente críticas ao neoliberalismo e a hegemonia dos Estados Unidos.

Colaborou para isto a existência, no Itamaraty, de uma corrente nacionalista, desenvolvimentista e pró-integração regional, cujas principais lideranças são exatamente o chanceler Celso Amorim e o secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães.

Contribuiu também a militância internacionalista do Partido dos Trabalhadores e do presidente Lula, expressa na criação de uma assessoria especial do presidente da República encabeçada por Marco Aurélio Garcia, atualmente um dos vice-presidentes nacionais e durante muitos anos secretário de relações internacionais do PT.

Também contribuíram, para conformar a política externa, as características geopolíticas do país, o porte de suas grandes empresas e certas tradições da diplomacia brasileira, incompatíveis com o molde estreito concebido para nós pelo neoliberalismo.

A política externa do governo Lula se desenvolveu nos marcos de uma situação mundial que poderíamos resumir como sendo de **crise & transição**: a) crise do ideário neoliberal, num momento em que o pensamento crítico ainda se recupera dos efeitos de mais de duas décadas de defensiva político-ideológica; b) crise da hegemonia estado-unidense, sem que haja um *hegemon* substituto, o que estimula a formação de blocos regionais e alianças transversais; c) crise do atual padrão de acumulação capitalista, sem que esteja visível qual será a alternativa sistêmica; d) crise do modelo de desenvolvimento conservador & neoliberal na América Latina e no Brasil, estando em curso a transição para um pós-neoliberalismo cujos traços serão definidos ao longo da própria caminhada.

Noutras palavras, uma situação em que os modelos antes hegemônicos estão em crise, sem que tenham emergido claramente os modelos substitutos.

Um elemento central desta situação mundial é a crise do capitalismo neoliberal, na qual convergem: a) uma crise clássica de acumulação; b) o esgotamento da “capacidade de governança” das instituições de Bretton Woods; c) os limites do consumo insustentável da economia estado-unidense; d) a dinâmica da especulação financeira.

Estas variáveis apontam para um período mais ou menos prolongado de instabilidade internacional, bem como para o surgimento de “soluções” intermediárias, temporárias e ineficazes.

No curto e médio prazos, a instabilidade está vinculada à crise do capitalismo neoliberal e ao *declínio da hegemonia norte-americana*. No longo prazo, corresponde à crescente contradição entre a “globalização” da sociedade humana versus o *caráter limitado das instituições políticas nacionais e internacionais*.

Estas três dimensões da instabilidade fazem com que seja mais urgente e, ao mesmo tempo, mais difícil construir alternativas. O velho modelo não funciona adequadamente, mas continua imensamente forte, enquanto os novos modelos econômicos e políticos estão surgindo, mas ainda não conseguem se impor.

É nesses marcos, portanto, que se desenvolve a política externa do governo Lula, que respeita em primeiro lugar os parâmetros estabelecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil, aprovada em 1988, cujo artigo 4º afirma que a “República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios”: “independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não-intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; concessão de asilo político”.

O “parágrafo único” do mesmo artigo 4º afirma ainda que “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Com base nestes parâmetros constitucionais, o governo Lula fez de sua política externa um importante instrumento para atingir, entre outros, os seguintes objetivos: a) desenvolvimento nacional, integração regional e redução das vulnerabilidades externas; b) fortalecimento do papel do Estado, inclusive em termos de Defesa das fronteiras marítimas e terrestres, com destaque para a Amazônia legal; c) ampliação do papel internacional do país, por exemplo obtendo a condição de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, incidindo na reforma das instituições multilaterais, consolidando relações com outros grandes Estados periféricos, evitando acordos subalternos e investindo fortemente na integração regional.

Vejamos de forma mais detalhada, embora superficial, algumas ações e diretrizes internacionais de nossa política externa, apontando dilemas presentes e futuros.

## 5 MULTILATERALISMO

Na segunda metade do século passado, a política externa brasileira foi desenvolvida em dois grandes cenários: a “bipolaridade” e a “unipolaridade”, ambos impondo limites e constrangimentos para um grande Estado periférico como o Brasil.

Nos últimos anos, especialmente a partir da crise internacional de 2008, a “unipolaridade” foi sendo progressivamente substituída pela “multipolaridade”. Mas, como nos dois cenários anteriores, as grandes potências seguem concentrando imenso poder econômico, militar político.

Um exemplo desta concentração de poder é militar: o orçamento dos Estados Unidos responde, sozinho, por metade dos gastos militares totais dos principais países do mundo.

As potências utilizam seu poder para: a) retardar ou mesmo evitar reformas que democratizem as instituições internacionais; b) criar instituições e impor acordos que consolidem sua própria hegemonia.

Há, neste sentido, um oligárquico fio de coerência entre o esvaziamento da Assembléia Geral da ONU, o desrespeito de certas garantias do Direito Internacional, a ampliação do escopo de ação da OTAN, a concentração de poderes no Conselho de Segurança e a institucionalização de fato do G20.

Nos três cenários citados (“bipolaridade”, “unipolaridade”, “multipolaridade”), *predominou* uma política externa brasileira o desejo de ampliar a margem de manobra do país, grande Estado periférico (área de 8,5 milhões de metros quadrados, 15 mil quilômetros de fronteira com dez países, 9 mil quilômetros de litoral atlântico, cerca de 200 milhões de habitantes, integrante da lista de maiores PIBs etc.).

O governo Fernando Henrique Cardoso, pelo contrário, foi marcado por uma política externa de *redução* da nossa margem de manobra.

Neste sentido, podemos dizer que o governo Lula recuperou uma das tradições da diplomacia brasileira, enfatizando: a) a integração regional; b) o diálogo com outros grandes Estados periféricos; c) a ampliação da presença e das relações, inclusive comerciais, do Brasil no mundo; d) a reforma da ONU, do Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e outras instituições do sistema Bretton Woods; e) a reivindicação de uma cadeira permanente para o Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas; f) a proteção dos interesses nacionais, nas instituições e negociações multilaterais (a exemplo da Alca, OMC e TNP).

As ênfases dadas pelo governo Lula podem ser resumidas no conceito “Sul-Sul”.

A crise internacional de 2008 confirmou o acerto desta política e ampliou ainda mais o raio de ação internacional do Brasil, o que fica claro no espaço conquistado em instituições formais ou informais, como é o caso do G-20 (ex-G8).

A esse respeito, é importante compreender a novidade, impulsionada pela crise, acerca da substituição do G8 pelo G20, sua composição e suas auto-atribuições. Dentro disto, o papel jogado pelo Brasil, que sem dispor de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança, vem paulatinamente ganhando um reconhecimento internacional compatível *de fato* com este status.

É importante ter claro que a política externa brasileira não tem como objetivo substituir, mas sim *conviverem* melhores condições com um sistema internacional profundamente instável, desigual e concentrador de poder.

Isto tem sido buscado através de dois movimentos: a) por um lado, a “democratização” das instituições internacionais; b) por outro lado, a tentativa de obter voz ativa para o Brasil (e através do Brasil, para a região) em todos os espaços formais e informais de poder.

Este segundo movimento implica em, mesmo questionando a desigualdade e concentração de poder, buscar participar das instituições onde se concentram as decisões, mesmo que isto implique em assumir compromissos.

Os dois movimentos às vezes são contraditórios entre si, pois os interesses do Brasil nem sempre coincidem com os interesses nacionais de seus aliados (demais Estados periféricos e outros países, inclusive os da região).

Ademais, a política externa do governo Lula também expressa as contradições derivadas de sua composição pluriclassista. Esta problemática ficou evidente na fase final da Rodada Doha. Sendo agravada, naquela circunstância, pela aposta feita pelos negociadores brasileiros, que contra todas as evidências pareciam acreditar que ainda era possível “salvar” a Rodada, sendo melhor algum acordo, mesmo que mal, a nenhum acordo.

A postura acima citada causou estremecimentos no interior do G20, no caso aquele formado em agosto de 2003, reunindo países que representam 26%



das exportações agrícolas mundiais, tais como África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia, Zimbábue, China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão, Tailândia, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

De toda forma, a crise internacional de 2008 tornou ainda mais legítima e urgente a reforma das instituições internacionais.

Muitas regiões do planeta, a começar pelos Estados Unidos e Europa, continuam experimentando retração do emprego, queda da produção, da renda interna e do comércio internacional. Por outro lado, segundo o G20, "as condições para uma recuperação da demanda privada não estão totalmente dadas", o que significa dizer que o endividamento público continua sendo fundamental para manter o nível de funcionamento da economia, ampliando os questionamentos sobre os efeitos futuros destes déficits bilionários.

Apesar disso e de seguidas declarações e comunicados, os organismos internacionais, o sistema financeiro e os governos centrais retardam ou até mesmo ignoram a necessidade de adotar medidas estruturais contra as causas da crise. O motivo desta postura é óbvio: um combate efetivo às causas da crise teria como subproduto enfraquecer mecanismos que são tremendamente funcionais à condição hegemônica das potências.

Em grande medida, é isto que explica a lentidão e a modéstia das medidas adotadas desde a crise. Por exemplo, os compromissos assumidos na reunião do G20, realizada em Pittsburgh no mês de setembro de 2009, acerca da cotas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

O Brasil, na situação acima apoiado por Rússia, Índia e China, tem pleiteado alterar as cotas, em favor dos Estados periféricos, alterando composição e regras que ainda correspondem, no fundamental, a correlação de forças resultante da Segunda Guerra.

Em geral, a diplomacia brasileira tem participado ativamente na discussão das medidas anti-crise, de reforma das instituições internacionais e do padrão econômico.

Tais medidas são reconhecidamente limitadas e parciais, tendo como objetivo evitar um colapso generalizado, que teria efeitos catastróficos na “periferia” do mundo.

O Brasil também manifestou opinião sobre a necessidade de uma nova moeda internacional, da mesma forma como o fizeram a China e outros países.

Claro que alterar o status do dólar exige, para além das complexidades técnicas, uma profunda subversão da correlação de forças mundial, motivo pelo qual não se trata de uma questão para a qual haja solução de curto prazo.

Mas colocar o tema em debate revela, além da insatisfação com a já declinante hegemonia estado-unidense, a crescente preocupação com a sustentabilidade dos déficits da potência, ampliados pela injeção bilionária feita para evitar a bancarrota.

Além de colaborar com a discussão sobre uma nova “arquitetura” política e financeira mundial, o Brasil desenvolve intensa política de cooperação entre os grandes Estados periféricos, através de uma diplomacia dita de “geometria variável”, especialmente com China, Rússia, Índia e África do Sul (Bric e Ibas), na tentativa de criar laços econômicos, sociais, políticos, militares e ideológicos que permitam a convivência, sem subordinação ou dependência, com a (no médio prazo) decadente hegemonia dos Estados Unidos e União Européia.

O IBAS foi formalizado em 2003, como “Fórum do Diálogo” entre Índia, Brasil e África do Sul. Entre seus objetivos, destacamos os seguintes: a) “respeito às regras do Direito Internacional, do fortalecimento da Organização das Nações Unidas e do Conselho de Segurança e da prioridade ao exercício da diplomacia como meio para a manutenção da paz e da segurança internacionais”; b) “reformular a Organização das Nações Unidas, em particular o Conselho de Segurança, aumentar a eficiência da

Assembléia Geral e do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas”; c) “novas ameaças à segurança devem ser enfrentadas por meio de uma cooperação internacional eficaz, articulada e solidária, nas organizações competentes e com base no respeito à soberania dos Estados e ao Direito Internacional”; d) “dar maior impulso à cooperação” em áreas como biotecnologia, fontes alternativas de energia, espaço exterior, aeronáutica, informática, agricultura, defesa, transporte, aviação civil, comunicação e informação, incluindo tecnologias digitais; e) empenho na agenda ambiental e “implementação efetiva da Convenção sobre Diversidade Biológica, em especial dos direitos dos países de origem sobre seus próprios recursos genéticos, bem como a proteção do conhecimento tradicional associado”; f) “que os resultados da rodada de negociações comerciais em curso contemplem especialmente a reversão das políticas protecionistas e práticas conducentes a distorções do comércio, mediante a melhora das regras do sistema multilateral de comércio”; g) “articular suas iniciativas de liberalização comercial”; h) “tornar a arquitetura financeira internacional receptiva ao desenvolvimento e de aumentar sua eficiência para prevenir e lidar com crises financeiras nacionais e regionais” ([www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)).

Já os BRICs não constituem um grupo formalizado, embora em junho de 2009 já tenha ocorrido uma reunião entre os chefes de Estado destes quatro grandes Estados: Brasil, Rússia, Índia e China.

O governo Lula vem ampliando os contatos políticos, comerciais e de investimentos, na região latino-americana, mas também na Ásia, no Oriente Médio e na África, esta última considerada como uma das prioridades da política externa brasileira.

Neste caso, como em outros, lançou-se mão ativamente da diplomacia presidencial direta. O presidente Lula visitou pessoalmente mais de quinze estados africanos (São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Egito, Líbia, Gabão, Cabo Verde, Camarões, Nigéria, Gana, Guiné-Bissau,

Senegal, Argélia, Benin e Botsuana) e cresceu a representação diplomática brasileira no continente. Também cresceu a representação diplomática de países africanos no Brasil. Foram realizadas duas cúpulas envolvendo América do Sul e África, a mais recente em setembro de 2009.

Também envolvendo o continente africano, teve continuidade a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, criada em 1996 e reunindo Brasil, Portugal, Timor Leste, Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Angola.

Criticado pela oposição como inútil, dispersivo e ideológico, este esforço multilateral tem colaborado na ampliação e diversificação do comércio internacional do Brasil.

Nesta mesma direção, o país tem incrementado a atuação e disputado a direção de vários organismos internacionais, assim como participou da criação de novas instituições e articulações. Exemplos recentes disto: a) a criação do G20, que atuou no âmbito das negociações da Organização Mundial do Comércio; b) a I Conferência de Chefes de Estado da América do Sul – Países Árabes; c) o IBAS, reunindo Brasil, Índia e África do Sul.

Em todas as oportunidades, o governo brasileiro vem defendendo posições afinadas com as orientações tradicionais da diplomacia brasileira-- como o multilateralismo e a paz-- cada vez mais temperadas pela explícita disposição de preservar e ampliar a margem de manobra do Brasil.

Destaque-se a oposição do Brasil à guerra dos Estados Unidos contra o Iraque; as posições defendidas pelo Brasil na Comissão e agora Conselho de Direitos Humanos da ONU, inclusive em casos controversos como o Sudão; a defesa do direito de desenvolvimento de tecnologia para o uso pacífico da energia nuclear; a postura frente aos ataques de Israel contra território palestino; a contribuição para uma solução pacífica das controvérsias envolvendo o Irã e a Coreia do Norte.

Objetivamente, a política externa do governo Lula faz o Brasil competir com os Estados Unidos. Comparada com outras potências, trata-se de uma competição de baixa intensidade, até porque a doutrina oficial do Brasil é de convivência pacífica e respeitosa (“cooperação franca” e “divergência serena”) com os Estados Unidos.

Mas, inclusive por se dar no entorno imediato da potência, a competição com o Brasil possui imensa importância geopolítica e tem potencial para, no médio prazo, constituir-se em uma *ameaça* para os Estados Unidos.

Isto é indiretamente confirmado quando se verifica que, mesmo depois do arquivamento da Área de Livre Comércio das Américas e apesar da promessa de uma nova política para América Latina, a administração Obama & o aparato de Estado mantiveram a política de acordos bilaterais e de exibição de força bruta (IV Frota, bases na Colômbia, golpe em Honduras, reafirmação do bloqueio contra Cuba).

É nesses marcos que vem se travando o debate sobre a renovação do equipamento das Forças Armadas brasileiras, o submarino de propulsão nuclear e a compra de jatos de combate junto à indústria bélica francesa.

## 6 INTEGRAÇÃO REGIONAL

O governo Lula é não apenas parte integrante, mas também forte protagonista da onda de vitórias eleitorais progressistas e de esquerda ocorrida na América Latina entre 1998 e 2009.

Ademais, o governo Lula adotou a integração regional como seu principal objetivo de política externa e busca acelerar a institucionalização da integração regional, reduzir a ingerência externa, as desigualdades & assimetrias, seja para atuar internacionalmente como bloco, seja para aproveitar melhor as potencialidades da América do Sul;

Coexistem no continente americano quatro “padrões” de integração: a) o de subordinação aos EUA, expresso no defunto Acordo de Livre Comércio das Américas e nos tratados bilaterais de “Livre Comércio”; b) os acordos sub-regionais, como o Mercosul (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) e o Pacto Andino (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru); c) a Alba, Alternativa Bolivariana para as Américas (integrada por Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, entre outros); d) a Unasul, União de Nações Sul-Americanas (integrada por Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela).

O governo Lula se opôs de fato à constituição de uma Área de Livre Comércio das Américas, por entender que isto resultaria numa anexação de fato da economia brasileira pela economia estado-unidense.

A experiência da Nafta (*North América Free Trade Area*, reunindo Canadá, EUA e México) e seus efeitos sobre o México, entre os quais se inclui a catastrófica expansão do crime organizado, confirmam a correção da política brasileira.

Por motivos semelhantes, o governo brasileiro tem resistido às pressões por um tratado de comércio com a União Européia. E tem defendido a primazia da associação regional sobre os acordos bilaterais, inclusive por criar melhores condições para a negociação com outros países e blocos existentes no mundo.

Os acordos sub-regionais, entre os quais o Mercosul, tem uma larga história. Durante a década neoliberal, todos estes acordos e suas instituições foram adaptados aos paradigmas vigentes, ou seja, foram vistos e tratados como passos intermediários para a futura adesão a Área de Livre Comércio das Américas.

Parte das dificuldades enfrentadas no Mercosul, por exemplo, estão relacionadas a essa distorção neoliberal de um projeto que, na origem, previa a convergência de políticas de desenvolvimento.

Foi com este espírito, de convergência de políticas de desenvolvimento, bem como de ampla integração cultural e política, que o governo Lula trabalhou para manter o Mercosul e cooperar com os outros acordos sub-regionais.

Ao mesmo tempo, ajudou a colocar na ordem-do-dia a necessidade de criar um espaço mais amplo de integração, fosse distinto a) da Organização dos Estados Americanos, bem como das cúpulas americanas, euro e ibero-americanas, que contam com a presença das potências; b) do Grupo do Rio, que possui uma dimensão latino-americana e caribenha; c) da Alba, que tem um corte político-ideológico.

Independente do que possamos pensar acerca de sua sustentabilidade interna, da natureza dos acordos firmados, da materialização efetiva e dos efeitos nos países receptores, o espírito de solidariedade presente na Alba é extremamente meritório.

Mas não existe correlação de forças, mecanismos institucionais e situação econômica que permitam ao conjunto dos países da região adotar os princípios solidários da Alba e/ou operar de maneira semelhante ao governo venezuelano. Em essência, porque não é sustentável que países capitalistas mantenham uma política externa socialista. Por isto, embora toda política progressista e de esquerda deva necessariamente envolver um componente de solidariedade e identidade ideológica, a dimensão principal da integração, na atual etapa da história latino-americana, é a dos acordos institucionais entre os Estados, acordos que não devem se limitar aos aspectos comerciais (“fenícios”, para usar uma expressão do senador uruguaio Pepe Mujica).

Esta compreensão de uma integração de amplo escopo constitui o pano de fundo da criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (2004), cujo nome foi posteriormente alterado para Unasul (2007). O sucesso da Unasul supõe: a) a cooperação entre governos que são adversários políticos e ideológicos, o que no presente momento significa evitar rompimentos com Colômbia e Peru; b) o compromisso efetivo das principais economias da região, um dos motivos pelos quais é fundamental que o Senado brasileiro aprove a entrada da Venezuela

no Mercosul; c) fazer prevalecer o interesse de Estado, por sobre a dinâmica das grandes empresas privadas brasileiras, que desenvolvem uma política internacional própria, que pode colocar em risco os objetivos estratégicos do desenvolvimento com integração; d) a institucionalização cada vez maior do processo, inclusive com a constituição de organismos eleitos diretamente pelo voto popular (o que se está buscando viabilizar, com dificuldades, no caso do Parlamento do Mercosul).

Já foi dito diversas vezes e aqui apenas repetimos que o ambiente progressista e de esquerda, construído em nossa região desde 1998, ofereceu possibilidades imensas e em certo sentido inéditas para todos os programas e estratégias de corte democrático-popular.

Neste sentido, a primeira tarefa do progressismo em geral e da esquerda latino-americana em particular é preservar esta correlação de forças continental.

Ocorre que, quando forças de esquerda conseguem chegar ao governo central de um determinado país, o fazem com um programa baseado no tripé igualdade social, democratização política e soberania nacional.

E a defesa da soberania nacional não se faz apenas contra as “metrópoles imperialistas”, envolve também administrar os conflitos entre países da região. Conflitos que, durante vários séculos, opuseram as regiões colonizadas pelos espanhóis e a região colonizada pelos portugueses.

Os conflitos não foram “inventados” pelos atuais governos, sendo geralmente herança de períodos anteriores, inclusive do desenvolvimento dependente e desigual ocorrido na região.

Na maioria dos casos, tais conflitos não poderão ser superados no curto prazo: por terem causas estruturais, só poderão ter solução no longo prazo, nos marcos de um adequado processo de integração regional. A exacerbação destes



conflitos sub-regionais teria, como subproduto, o dissimular das contradições muito mais relevantes com as metrópoles.

Portanto, é estratégico impedir que estes conflitos se convertam em contradição principal. Sob pena da correlação de forças latino-americana se alterar em favor da ingerência externa.

É sabido que os governos progressistas e de esquerda da região trilham o caminho do desenvolvimento e da integração, adotando diferentes estratégias e com diferentes velocidades.

Logo, é preciso respeitar e conviver com as múltiplas estratégias nacionais; e implementar uma estratégia continental comum, de integração, democracia, desenvolvimento e paz. Com estes objetivos, o governo Lula tem implementado duas diretrizes:

- a) politicamente, opera com base no eixo Argentina-Brasil-Venezuela. Sem desconhecer as distintas estratégias das forças progressistas e de esquerda atuantes em cada um destes países, é da cooperação entre eles que depende o sucesso do projeto de integração.

A importância do eixo Argentina-Brasil era reconhecido pela diplomacia brasileira, há muitos anos. Mas foi apenas durante o governo Lula que a Venezuela passou a ser reconhecida, na prática, como uma das principais protagonistas do processo de integração:

- b) estruturalmente, busca implementar uma política de integração de largo espectro, envolvendo projetos de infra-estrutura, comerciais, de coordenação macro-econômica, de políticas culturais, segurança e defesa, bem como a redução de assimetrias.

A solução dos conflitos regionais supõe uma redução da desigualdade, não apenas dentro de cada país, mas também entre as economias de nosso

subcontinente. A institucionalidade da integração, tanto multilateral quanto as relações bilaterais, tem que estar sintonizada com este propósito.

A redução da desigualdade em cada país supõe enfrentar a “herança maldita” e realizar reformas sociais profundas. Mas isto não é suficiente para eliminar as disparidades existentes entre as economias.

O sucesso na luta contra a ingerência externa e a constituição de um bloco fortemente ativo no cenário internacional depende, no limite, de uma política sustentável e continuada de redução das desigualdades & assimetrias regionais.

O que exige forte investimento brasileiro, país que detém aproximadamente metade do território, da população e do produto interno bruto sul-americanos.

As negociações feitas com a Bolívia (gás) e Paraguai (Itaipu), a disposição permanente de negociar com a Argentina e com a Venezuela, entre outros, dever ser vistos portanto como integrantes de uma política mais ampla, que já foi chamada (inadequadamente, pois remete para o projeto hegemônico estado-unidense) de Plano Marshall para a *América do Sul*.

Ao mesmo tempo, para que a implementação desta política seja bem recebida pelos países vizinhos, é necessário afastar o temor de que esteja em marcha algum tipo de “sub-imperialismo brasileiro” (temor muitas vezes reforçado pela atitude arrogante e predatória de grandes empresas brasileiras).

Considerando que as assimetrias econômicas só serão superadas no médio prazo, afastar aquele temor exige não apenas que o Brasil assuma parte importante dos investimentos necessários para tal integração, especialmente no âmbito da infra-estrutura, inclusive “a fundo perdido”, mas principalmente que se construa um nível superior de institucionalidade regional, através da Unasul e órgãos correlatos, tais como o Conselho de Defesa Sul-Americano e o Banco do Sul.

Por outro lado, para que haja condições internas para a implementação desta política, é preciso que exista em cada país uma maioria política que perceba as vantagens que o desenvolvimento da América do Sul traz para o desenvolvimento nacional, inclusive para o desenvolvimento brasileiro.

Isto nos remete a discutir as relações entre a política externa e as eleições presidenciais brasileiras, que vão ocorrer em outubro de 2010.

## 7 POLÍTICA EXTERNA E ELEIÇÕES

A crise internacional criou dificuldades para a maioria dos governos progressistas e de esquerda existentes na América Latina, reduzindo sua margem de manobra, interrompendo processos de crescimento e revertendo a distribuição de renda. A crise ocorreu num contexto de contra-ofensiva de direita, que inclui desde vitórias eleitorais (como no Panamá), manipulação conservadora dos temas de segurança pública e defesa (México e Colômbia), até a retomada do golpismo (Honduras).

Embora tenha mantido diretrizes fundamentais do governo anterior, a nova retórica do governo Obama e alguns acenos concretos permitiram ao governo norte-americano recuperar margem de manobra na região.

A crise internacional, portanto, veio acompanhada de dificuldades táticas, entre as quais as debilidades do processo de integração. Mas, ao mesmo tempo e como noutros momentos da história da região, as grandes crises internacionais oferecem oportunidades estratégicas. O que equivale a dizer que a crise abre oportunidades para a esquerda e a direita, podendo resultar no aprofundamento ou na reversão do atual período histórico.

A novidade é que esta crise ocorre num momento em que as forças progressistas e de esquerda são parte de importantes governos da região e podem não apenas denunciar, mobilizar e pressionar, mas também combater os efeitos da

crise, aprofundar as mudanças estruturais que nossas sociedades requerem e acelerar o processo de integração.

Neste cenário, o crescente protagonismo global do Brasil deve ser combinado com a reafirmação e ampliação de seu compromisso com a integração regional, seja porque aquele protagonismo é fortemente vinculado aos sucessos latino e sul-americano, seja porque as características geopolíticas do país e de sua política externa conferem ao Brasil posição insubstituível no processo de integração regional, e também porque a integração regional é importante para o sucesso do projeto democrático-popular em âmbito nacional.

Frente a desafios gigantescos, a política externa implementada pelo governo Lula é uma *política de Estado*. Mas parcela das classes dominantes brasileiras rejeita os fundamentos desta política, conferindo reduzida importância à integração regional, desejando menor protagonismo multilateral e preferindo maior subordinação aos interesses dos Estados Unidos.

Isto significa que, no curto prazo, a continuidade da atual política externa dependerá do resultado das eleições presidenciais brasileiras, que vão ocorrer em outubro de 2010.

Caso a oposição de direita eleja o próximo presidente do Brasil, isto terá efeitos diretos e imediatos na correlação de forças regional, resultando no adiamento dos processos de integração e na interrupção do reformismo democrático-popular que desde 1998 ganhou espaço na América Latina. Ainda que com menor impacto, a mesma questão está em jogo nas eleições presidenciais do Uruguai (outubro de 2010), Bolívia e Chile (dezembro de 2009).

Apesar de *neste sentido* ainda não ser uma política de Estado (não por sua concepção, mas pela rejeição de parte importante das classes dominantes), a política externa do governo Lula tampouco é uma política de partido.

A rigor, a atual política externa do Brasil corresponde aos interesses estratégicos de uma “potência periférica”, interesses que nos marcos do governo Lula (e de um futuro governo Dilma) comportam uma dupla dimensão: por um lado empresarial e capitalista, por outro lado democrático-popular.

É esta dupla dimensão que explica diversos aspectos contraditórios da política externa (e também interna) do governo Lula, como se viu na já comentada influência que o agro-negócio teve nas posições adotadas pelo Brasil nas negociações da Rodada Doha.

Esta constatação exige, dos partidos de esquerda e progressistas integrantes do governo Lula, a elaboração de uma interpretação autônoma da situação internacional e um trabalho constante de acompanhamento da política externa: a) defendendo-a dos ataques da oposição de direita, b) evitando a predominância de interesses privados e “sub-imperialistas”, c) estimulando um viés latino-americano e caribenho, d) reafirmando a caracterização imperialista da política das metrópoles, e) construindo a dimensão popular e cultural do internacionalismo e da integração, f) articulando assim esta política externa com o objetivo socialista da esquerda.

Exige, também, uma articulação continental com outros partidos, movimentos sociais, intelectualidade progressista e instituições de diferentes tipos, para que o projeto de integração não seja um projeto abraçado apenas pelos governos e burocracias estatais.

Naturalmente, entre os partidos progressistas e de esquerda latino-americanos existem diferentes interpretações sobre a caracterização da crise internacional (financeira, econômica, de hegemonia, de acumulação), sobre o momento em que estamos da crise (fim do início, início do fim), sobre a possibilidade de construir uma nova “arquitetura” internacional, nos marcos da hegemonia declinante dos Estados Unidos, bem como diferentes opiniões sobre a natureza do mundo pós-crise.

Mas o principal tema em debate diz respeito a como tratar as diferenças programáticas, estratégicas, táticas, organizativas, históricas e sociológicas existentes na esquerda latino-americana, que algumas vezes se traduzem em táticas ou estratégias distintas por parte dos governos progressistas da região.

Acerca deste debate, o fundamental é recusar qualquer tipo de interpretação reducionista e dicotômica.

O reducionismo (dizer que há duas esquerdas na América Latina) ajuda politicamente a direita, porque traz implícita a seguinte conclusão: o crescimento de "uma esquerda" depende do enfraquecimento da "outra esquerda", numa equação perversa que convenientemente tira de cena os inimigos comuns.

O reducionismo, ademais, é uma interpretação teórica incorreta, incapaz de explicar o fortalecimento experimentado simultaneamente, desde 1998 até hoje, pelas diferentes correntes da esquerda latino-americana. Fortalecimento que seve, ao menos em parte, exatamente à sua diversidade, que permitiu expressar a diversidade sociológica, cultural, histórica e política das classes dominadas de nosso continente.

Fosse homogênea e uniforme, ou expressa somente em duas correntes, a esquerda latino-americana não apresentaria a fortaleza atual.

A continuidade desta fortaleza dependerá, em boa medida, da articulação entre as diferentes esquerdas. Tal cooperação não exclui a luta ideológica e política; mas esta luta precisa ocorrer nos marcos de uma máxima cooperação estratégica. Cooperação que foi objetivamente favorecida, nos fatos, pela política externa adotada pelo governo Lula.

## BIBLIOGRAFIA

- Amaral, Sérgio. Uma política externa para o século XXI. In: Dupas, Gilberto; Lafer, Celso; Lins da Silva, Eduardo (Orgs.). *A nova configuração mundial do poder*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- Beinstein, Jorge. *Crónica de la decadência*. Capitalismo global 1999-2009. Buenos Aires: Cartago ediciones, 2009.
- Cervo, Amado. *Inserção internacional*. Formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.
- Ferreira, Oliveiros S. "Honduras e o apocalipse diplomático", in: [www.oliveiros.com.br](http://www.oliveiros.com.br).
- Ferreira, Wallace. "Política externa do governo Lula: coalizões ao Sul como alternativa multilateral". In: *Revista Debates*. Porto Alegre: v.3, n.1, p. 100-125, janeiro-junho 2009.
- Guimarães, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- Partido dos Trabalhadores. A política internacional do PT, resoluções do 3º Congresso do Partido dos Trabalhadores. In: [www.pt.org.br](http://www.pt.org.br)
- Pomar, Wladimir. *A ilusão dos inocentes*. São Paulo: Scritta, 1994.
- Pomar, Wladimir. Um mundo a ganhar. São Paulo, Viramundo, 2002.
- Pomar, Wladimir. *China: desfazendo mitos*. São Paulo: Publisher, 2009.
- Regalado, Roberto. América latina entre siglos. Havana: Ocean sur, 2006.
- Regalado, Roberto. *Encuentros y desencuentros de la izquierda latinoamericana*. Havana: Ocean sur, 2008.
- Silver, Beverly. *Forças do Trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2005
- Vizentini, Paulo Fagundes. Relações Internacionais do Brasil. De Vargas a Lula. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.





C H I L E

---

**PROGRESISMO Y POLÍTICA EXTERIOR  
DE CHILE**

CRISTIÁN FUENTES



## INTRODUCCIÓN

El 11 de marzo de 1990 terminó la dictadura más larga y de mayor efecto en la historia de Chile durante el siglo XX. Un país pequeño y con una geografía que dificulta las comunicaciones con el exterior, más aislado aun por la comunidad internacional en el período autoritario, tuvo que salir a ocupar su lugar en un mundo sujeto a cambios profundos y con los problemas de la democracia recién conquistada a costas.

A pesar de la dimensión de los desafíos a enfrentar, Chile logró implementar con éxito un diseño de política exterior que constituye una muestra notable de inserción internacional de una nación emergente en el complejo escenario de la post guerra fría.

Sin embargo, en este breve artículo observaremos cómo el posicionamiento externo de Chile ha sido determinado por condiciones exógenas, pero sobre todo domésticas, que han impedido el despliegue de una conducta de claro tinte progresista, con todo lo relativo que pueda ser ese término.

En todo caso, la experiencia de casi veinte años de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, nos permite evaluar con la perspectiva del tiempo y el equilibrio necesarios, los fenómenos involucrados en estos procesos y la proyección que podrían tener en un plazo más lejano, superando con creces la comparación entre un período presidencial y el siguiente.

## CONDICIONAMIENTOS DE CONTEXTO

### 1 1. TRANSFORMACIONES EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Las profundas transformaciones que ha vivido el sistema internacional, las variaciones radicales en la geometría política sudamericana de los últimos años

y el avance de la democracia, conforman un escenario diverso que ha obligado a adaptar la política exterior para un mejor posicionamiento del país.

El mundo en el que vivimos tiene rasgos disímiles según el ámbito en que fijemos nuestro punto de observación. Mientras a nivel político el poder se concentra en una sola gran potencia, en la economía internacional Estados Unidos debe compartir protagonismo con otras naciones y espacios integrados como Japón y la Unión Europea, al igual que con alrededor de 40.000 empresas multinacionales, las cuales acaparan las dos terceras partes del comercio en todo el orbe<sup>1</sup>.

La globalización es causa y efecto de cambios sustanciales en el capitalismo y en los Estados nacionales, encontrándonos con un panorama extremadamente diverso, formado por una pluralidad de circuitos, actores y procesos, amplificadas por la revolución tecnológica.

Estos elementos suscitan distintas visiones sobre sus alcances. Mientras algunos creen que la persistente mala distribución de los recursos y del poder requiere integrarse regionalmente para competir en la economía global y para hacerse oír en los distintos foros y espacios multilaterales, otros sectores consideran que se obtienen mayores beneficios participando en la liberalización comercial multilateral, sin involucrarse en experiencias parciales que implican altos costos de administración, ni en experimentos políticos usualmente propensos a externalidades negativas.

Chile tiene un enfoque mixto que incluye ambos puntos de vista y una apreciación más bien optimista de la globalización, aunque en aspectos que sobrepasan el ámbito económico-comercial se acerca más a la visión integracionista, ya que coincide en que se hace política desde la región a la cual se pertenece y que es necesario aunar energías para hacerse escuchar en el concierto de las naciones.

---

<sup>1</sup> R. Chakravarthi. *Third World Network Features*: UNCTAD, Ginebra, 1996.

Por otro lado, la era neo conservadora en Estados Unidos llegó a su fin tras el fracaso de crear por la fuerza un “nuevo medio oriente democrático”, sellando su suerte en las arenas de Irak.

Aunque la destrucción de las Torres Gemelas marca un punto de inflexión que mantendrá vigente la guerra contra el terrorismo, la nueva administración de Barack Obama requiere reconstruir su influencia por otros medios, reemplazando el unilateralismo por un liderazgo más compartido. Esto implica recomponer cierto esquema de poder con las grandes potencias, junto a un decidido compromiso con China y una relación de contención con la Federación Rusa, decidida a ser nuevamente un actor internacional importante.

Las prioridades internas de Washington convergen con las externas, en lo que se refiere a la superación de la crisis provocada por la caída de las hipotecas “subprime”, ya que la recuperación económica se encuentra íntimamente ligada a un ordenamiento más racional del capitalismo financiero, revalorizando el rol regulador del Estado.

Por su parte, así como la disputa ideológica de la guerra fría determinó el curso de los conflictos políticos, económicos y sociales de América Latina, el fin del sistema bipolar facilitó la democratización casi completa de la región en la década de los noventa.

La irrupción de la globalización puso como uno de los desafíos principales para los países del subcontinente encontrar un tipo de inserción externa que permitiera niveles aceptables de gobernabilidad y cohesión social, asumiendo no sin polémicas y contradicciones, que participar en estos procesos de alcance planetario era una obligación que comprometía la viabilidad del desarrollo.

Por otro lado, el consenso en torno a la democracia representativa como paradigma político y social, encarnado profundamente aunque con tropiezos en la sociedad latinoamericana, sigue reconociendo importantes déficit para

hacer posible una más amplia y profunda extensión de las virtualidades de dicho modelo de convivencia.

En el ámbito sudamericano, el antiguo sistema de alianzas estratégico-militares terminó en 1985, cuando Brasil y Argentina dejaron de ser rivales estratégicos y constituyeron una plataforma de cooperación política desde la cual erigieron el MERCOSUR.

Esta dinámica incorporó al conjunto de la subregión en la Comunidad Sudamericana, primero, y luego en UNASUR, iniciativa que avanza en el esfuerzo por reunir a los países de la CAN, el MERCOSUR y Chile, consiguiendo cierto grado de institucionalización en poco más de un año de funcionamiento.

Finalmente, la existencia de ejes de interconexión entre el Pacífico y el Atlántico plantea desafíos geopolíticos y una relación mucho más cercana con China, India y las potencias emergentes del Asia, a la luz de lo cual las antiguas rivalidades y los conflictos decimonónicos pierden relevancia, requiriendo el diseño de un nuevo esquema de vinculación.

## 2. LA VISIÓN DE SÍ MISMO

La particular configuración geográfica de Chile hace que sus habitantes posean cierto carácter "isleño". Rodeado por el desierto de Atacama, el océano Pacífico, la cordillera de Los Andes y los mares australes, la nación percibe al mundo desde su aislamiento y a los vecinos con desconfianza, todo esto a pesar de la apertura económica de las últimas décadas y de las prioridades de la política exterior, dirigidas a "obtener una inserción plena en la globalización, a partir de América Latina".

Pero la cartografía no alcanza a explicar por completo un caso como el chileno, pues esta es una tierra de contrastes y paradojas. Por ejemplo, de ser la colonia

española más pobre de América, se convirtió en el primer Estado en forma de la región gracias a la temprana hegemonía de la aristocracia terrateniente del valle central y de los comerciantes de Santiago, los cuales construyeron el país a su imagen y semejanza.

Tales condiciones permitieron consolidar la estabilidad republicana y sostener un proceso de ampliación de los derechos ciudadanos que en algo más de un siglo fue capaz de engendrar una democracia ejemplar, pese a retrocesos temporales y debilidades que terminaron por causar el quiebre institucional de 1973. Luego, la dictadura aplicó un modelo económico neoliberal que ha persistido en el tiempo, aunque con profundas variaciones que, sin embargo, no han alterado estructuras básicas férreamente protegidas por la institucionalidad política.

De esta manera, nuestra posición regional ha descansado históricamente sobre el "excepcionalismo" y el "espléndido aislamiento", a la manera británica, protección secular contra la amenaza de lo distinto, por lo que la política exterior pareciera casi siempre girar en torno a meras alianzas tácticas y pragmáticas.

Además, la dirigencia política chilena posee una conciencia internacional limitada, destacándose el centro y la izquierda por un conocimiento más cosmopolita y por una cantidad apreciable de expertos en el tema, y la derecha por exactamente lo contrario. No obstante, ha primado el pragmatismo y ninguno de los dos sectores tiene claro si el país debe jugar un rol en Latinoamérica y en el mundo, ni que clase de liderazgo corresponde ejercer, o para que propósito.

Por cierto, los fenómenos culturales son de alta complejidad y modificarlos requiere un esfuerzo sostenido durante mucho tiempo. Más aun cuando el régimen militar transformó profundamente a la sociedad y, consiguientemente, el perfil externo que Chile tenía antes del golpe de Estado.

### 3. LA POLÍTICA EXTERIOR DEL RÉGIMEN MILITAR

La política exterior de la dictadura tuvo como eje central el anticomunismo y la confrontación ideológica<sup>2</sup>, salvo una línea minoritaria que prefería las relaciones económico-comerciales y que se distinguió por impulsar una política activa de vinculación con Asia<sup>3</sup>.

Las violaciones masivas a los derechos humanos y la prolongación del régimen dieron lugar a la pérdida de legitimidad y al aumento de las tensiones con las democracias occidentales, quienes rápidamente condenaron al gobierno de Pinochet y lo aislaron de la comunidad internacional.

Con respecto a Estados Unidos, las administraciones de Richard Nixon y Gerald Ford apoyaron inicialmente a los militares, hasta que agentes de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) asesinaron al ex Ministro de Relaciones Exteriores del Presidente Allende, Orlando Letelier en Washington DC. Esta situación deterioró gravemente las relaciones, variando temporalmente gracias a la postura anti-soviética de Ronald Reagan, no obstante en su segundo período renovó las presiones en materia de derechos humanos y en favor de una transición democrática.

En el plano vecinal, Pinochet se manejó de manera pragmática en un momento en que requería neutralizar el peligro de conflictos simultáneos. Es así como estuvo a punto de llegar a un acuerdo para terminar con la mediterraneidad boliviana, se acercó al régimen militar argentino y fortaleció sus lazos con la dictadura brasileña, logrando contener los afanes revisionistas del Presidente

---

<sup>2</sup> Manfred Wilhelmy y Roberto Durán. *Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000*. Revista de Ciencia Política / Volumen XXIII / N° 2. Estudios. Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 2003. Pp. 273-286.

<sup>3</sup> Heraldo Muñoz llamó a ambas posturas "pretoriana-ideológica y civil-pragmática", respectivamente. En *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*. PROSPEL-CERC, Las Ediciones del Ornitorrinco, Santiago, 1986.



Velasco Alvarado, quien pretendía recuperar por la fuerza los territorios peruanos perdidos en la guerra del Pacífico.

La coyuntura más grave se vivió con Argentina por el diferendo de la zona del Canal Beagle, alcanzando un estado de confrontación que casi culminó en un estallido bélico en diciembre de 1978. Gracias a la intervención del Vaticano pudo evitarse la guerra y al aceptar las partes el resultado de la mediación del Papa Juan Pablo II, se firmó el Tratado de Paz y Amistad de 1984, base para el proceso posterior de integración.

La apertura a las importaciones, la promoción de las exportaciones, la liberalización de la inversión extranjera, la desregulación y las privatizaciones convirtieron a Chile en un actor económico-comercial abierto al mundo, pero alejado de América Latina. Prueba de lo anterior fue el retiro del Pacto Andino y la condición de "global traider" que el país ha ido adquiriendo a medida que este esquema se consolidaba.

Por último, el gobierno militar prefirió mantener relaciones estrictamente bilaterales con el resto de los Estados, tanto por un sesgo ideológico inclinado hacia el realismo clásico como por el aislamiento al que fue sometido en las organizaciones multilaterales.

#### 4. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Las particularidades de la transición chilena afectaron la formulación y toma de decisiones con respecto a la política exterior, determinando su alcance, carácter y preferencias, más todavía cuando las relaciones internacionales pertenecen a un ámbito de la gestión gubernamental en el que se expresa más fácilmente la unidad del Estado.

Con la derrota del régimen militar en el plebiscito del 5 de octubre de 1988 se inicia un período de negociaciones entre el oficialismo y la oposición, que

culmina con 54 reformas a la Constitución de 1980. Estos cambios inauguran una transición a la democracia dominada por el consenso, que legitima el marco constitucional impuesto por la dictadura pero establece reglas del juego aceptadas por todos.

La estructura de la transición, muchos de cuyos rasgos imperan hasta hoy, se conformó a partir de un complejo entramado de compromisos y de un mecanismo de negociación permanente entre las elites, donde siempre predominaron los intereses fundamentales de grupos corporativos, tanto informales como institucionales.

Tales segmentos, que alguna vez Andrés Allamand<sup>4</sup> llamó "los poderes fácticos", corresponden a los grandes empresarios, las Fuerzas Armadas, la burocracia estatal y la Iglesia Católica, sobre todo en los temas valóricos, representados de manera tácita o explícita en los principios, instrumentos y mecanismos militantemente conservadores y neoliberales de la carta constitucional de 1980. Los sectores democráticos se concentraron alrededor de la Presidencia de la República, fortaleciendo aun más sus prerrogativas debido a que el Congreso se encontraba muy disminuido y a que la disciplina social requerida implicó desmovilizar a la ciudadanía, reduciendo su participación no obstante avanzaba la democratización del sistema.

En este contexto, la administración del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) promovió una serie de reformas con el objetivo de sustituir la institucionalidad autoritaria, llamada "democracia protegida", por una democracia plena, modernizar el Estado, impulsar una mayor competitividad internacional y desplegar un proceso de descentralización que fortaleciera a la sociedad civil, recompusiera su relación con el Estado, acercara las demandas populares a los órganos de decisión y revitalizara a los partidos políticos<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Ex Presidente del Partido Renovación Nacional (centro-derecha).

<sup>5</sup> Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Documento, Santiago, 2000.

Sin embargo, el gobierno se encontraba condicionado por la presencia del General Augusto Pinochet al frente del Ejército y por los altos quórum legales exigidos para aprobar reformas que permitieran eliminar los “enclaves autoritarios”, es decir, los senadores designados, la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional y el sistema electoral binominal, por intermedio del cual la derecha se aseguraba un porcentaje de parlamentarios similar a la coalición oficialista.

El transcurso de los años y la práctica política convencieron a la derecha que modificar las características autoritarias del régimen ayudaban a conservarlo y a la concertación que era fundamental garantizar la estabilidad, postergando su reemplazo.

De este modo, los enclaves terminaron por disolverse, salvo el binominalismo y los “poderes neoliberales” que tutelan el modelo económico, sin que disminuyera el descrédito ciudadano respecto de instituciones que no sintonizan con sus aspiraciones.

Por tales razones, nos encontramos ante una crisis de “baja intensidad”, por el momento, que pone en entredicho la representatividad del sistema, reponiendo la urgencia de cambiar características como el presidencialismo exacerbado, el centralismo de los procesos decisionales y autoridades unipersonales con mayores atribuciones que los órganos colectivos, lo cual afecta también la generación y trayectoria de la política exterior de Chile, atribución exclusiva del Jefe de Estado.

## 5. GOBIERNO DE COALICIÓN

La unión de la mayoría de los partidos que luchaban contra la dictadura dio lugar a la Concertación por la Democracia, coalición que ganó las elecciones de diciembre de 1989 y ha gobernado hasta hoy.

Inicialmente, la Concertación estaba compuesta por diecisiete fuerzas políticas que conformaban un amplio espectro, desde la derecha democrática hasta el socialismo, reunidas alrededor de un programa de democratización y estabilidad. Ambos componentes interactuaron en una transición especialmente complicada, donde muchas veces prevaleció el orden sobre la transformación.

Aunque predominó el universalismo en los vínculos externos, variados sectores del oficialismo mantenían ciertos criterios propios de la guerra fría y respondían a intereses más bien conservadores a nivel mundial, elementos que se enfrentaban al parecer de los demás integrantes de la coalición, generando la necesidad de negociar esquemas consensuales que sirvieran para la praxis gubernativa.

El mínimo común denominador pasó a ser la regla por el cual se guiaba el Ejecutivo, primando un diagnóstico más bien realista de la situación internacional y respetuosa de los frenos y contrapesos internos, que reconocía el poder hegemónico norteamericano y ponía énfasis en los aspectos comerciales como una palanca de desarrollo nacional.

## 6. MODELO ECONÓMICO

La respuesta de Latinoamérica a la gran depresión de 1929 fue la aplicación de una estrategia de crecimiento hacia adentro, caracterizada por la sustitución de importaciones, el proteccionismo y la intervención del Estado en la economía.

Este modelo permitió construir rápidamente la infraestructura fundamental para el desarrollo, obtener una distribución más equitativa del ingreso, atender las demandas de salud y educación de la población a través de un sistema público de cobertura universal, y asegurar un respetable crecimiento económico. Al mismo tiempo, experimentó una falta crónica de capital, déficit fiscales recurrentes, crisis periódicas en las balanzas de pagos, repentinas y abruptas devaluaciones, y tasas de inflación altas y variables, debilidades mitigadas mediante la deuda contraída en los años setenta.

En los ochenta el crédito se restringió y llegó el momento de pagar, produciéndose una aguda crisis que puso fin al esquema anterior, debido a los planes de ajuste impuestos por los organismos internacionales, el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal norteamericana, medidas que John Williamson llamó el "Consenso de Washington"<sup>6</sup>.

En resumen, estas condiciones tuvieron que ver con incrementar la disciplina fiscal, monetaria, crediticia y cambiara para que pudieran cumplirse las metas establecidas respecto a la balanza de pagos, promover la iniciativa privada, liberalizar los mercados, abrir las economías al comercio internacional y fomentar las exportaciones.

Todas estas transformaciones ya se habían realizado en Chile desde 1975 y fueron incorporadas como principios angulares del texto constitucional que dejó como herencia la dictadura. Entre ellos podemos mencionar el derecho de propiedad, los mercados libres, la inserción internacional de la economía, la política fiscal restrictiva, el rol subsidiario del Estado, un Banco Central autónomo e irresponsable políticamente y el poder casi sin restricciones del Ministerio de Hacienda, los cuales denominamos en este ensayo "poderes neoliberales".

Asimismo, el ordenamiento que nos legó el autoritarismo contemplaba la privatización de la seguridad social y una legislación laboral que debilitaba los sindicatos, prohibía la negociación por rama de actividad, establecía la libertad de trabajo y asociación y permitía el reemplazo de los huelguistas.

Al asumir el gobierno en 1990, la Concertación de Partidos por la Democracia prefirió no meterse en un proceso de reformas con pronóstico incierto y altos costos, asumiendo por completo la economía que heredaba, pero imponiéndole

---

<sup>6</sup> John Williamson. *What Washington Means by Policy Reform*: Institute for International Economics. Washington D.C. 1989.

un sello social del que había carecido y procurando ciertas transformaciones que la hicieran compatible con los compromisos de la transición democrática<sup>7</sup>.

El resultado es un híbrido que cuenta con un componente social en expansión que afronta la concentración de la riqueza y otras inequidades propias del modelo original, junto al cuidado permanente por el equilibrio de las variables macroeconómicas y los demás componentes ortodoxos del sistema.

En lo que corresponde al comercio exterior, Chile se ha jugado por la liberalización con bajos niveles de regionalismo, correspondiendo al Ministerio de Hacienda la última palabra en la firma de los Tratados de Libre Comercio, aunque la Dirección Económica de la Cancillería dirija las respectivas negociaciones.

## 7. TRADICIÓN DIPLOMÁTICA

Las tradiciones que han inspirado a la política exterior de Chile sufrieron también variaciones de intensidad y orientación durante la dictadura. Una de ellas es el “espléndido aislamiento” al modo británico, experiencia ejemplar para la derecha y que se origina en la necesidad de afirmar la propia existencia como nación y la desconfianza que produce un vecindario percibido como hostil y distinto.

Tal actitud suma el encierro con un convencimiento de “excepcionalidad” con respecto al entorno, resaltando históricamente dicotomías del tipo de Estado en forma y república democrática temprana, cuando los demás se debatían en la anarquía; población blanca y homogénea contra mestizos, indígenas, negros e inmigrantes poco asimilados; y estabilidad, orden y honestidad, frente a la miseria, la corrupción y el caos circundante.

---

<sup>7</sup> Oscar Muñoz Gomá. *El modelo económico de la Concertación. 1990-2005 ¿Reformas o cambio?*. FLACSO, Ediciones Catalonia, Santiago, 2007.

La persistencia de ciertos intereses vitales definidos por la clase dirigente, el equilibrio del poder, el respeto al derecho internacional como protección de los más débiles y algunas estimaciones relativas al desarrollo económico han guiado nuestra actuación externa, sin que ello significara contar con definiciones más completas y de largo plazo sobre la posición internacional del país, primando sólo algunas preferencias, intuiciones, aspiraciones y nociones prácticas que nos hacen parecer reactivos ante los distintos fenómenos mundiales y regionales.

Por otro lado, parte importante de la historia de Chile está marcada por un largo proceso de definiciones territoriales que han originado ciertas orientaciones básicas de política exterior y que forman parte de la tradición diplomática, tales como el *statu quo* y efectos de suma cero que, a la hora de tomar decisiones se convierten en factores de rigidez que muchas veces impiden avanzar en la solución de los problemas y no sirven para interpretar un mundo de cambios permanentes como el actual.

Por su parte, muchos ven todavía con suspicacia o franca desconfianza a la integración latinoamericana, pues la consideran una mera utopía, un mal negocio, un producto ideológico o, incluso, una excusa para entregarlo todo sin pedir nada a cambio.

Partiendo de la duda sobre la propia existencia de América Latina, tales sectores desconocen los lazos entre la geografía y sus consecuencias culturales, sociales, políticas y económicas, además de no tomar en cuenta las características propositivas de una idea que va más allá de un simple espacio integrado. Más aun, para este modo de ver las cosas, cada vez que Chile se acerca a su región sufriría las consecuencias de la inestabilidad y la pobreza que prevalecen en el entorno.

A lo anterior se suma una coyuntura considerada poco favorable. Diferencias de política económica, intereses enfrentados y experiencias nacionales de signo contradictorio, serían el origen de un entrapamiento del proceso de

integración, que impiden tener un diseño que vaya más allá del comercio, la contención y el control de daños.

En la raíz de esta actitud también se encuentran las profundas modificaciones que el gobierno militar realizó en la práctica diplomática multilateral, al combinar nacionalismo, realismo y bilateralismo en una estrategia que estimaba a la cooperación, la integración regional y a las instancias multilaterales como opciones ideológicas, inspiradas en visiones utópicas de las relaciones internacionales<sup>8</sup>.

Finalmente, si consideramos que el régimen democrático no ha podido modernizar la Cancillería, atrapado en mecanismos e inamovibilidades de diseño autoritario, nos encontramos con una burocracia que aun se guía por los supuestos establecidos por la administración del general Augusto Pinochet.

## 2 ¿QUÉ ES SER PROGRESISTA EN POLÍTICA EXTERIOR?

Como en una obra de Ionesco, la repetición reiterada de una palabra termina por despojarla de significado. Por eso es tan importante el ejercicio de definir los conceptos que usamos, en este caso el llamado "progresismo", esfuerzo que se torna más arduo si se trata de etiquetar la política exterior de los países sudamericanos, en el contexto de un mundo caracterizado por el cambio permanente.

Hablar de progresismo es ambiguo porque corresponde a una noción equívoca y no unívoca, es decir, se refiere a varias cosas al mismo tiempo, distintas entre sí, con un origen diverso y contradictorio hasta hace muy poco. En efecto, con el fin de la guerra fría se borró la diferencia entre revolucionario y reformista, juntándose en un mismo espacio ubicado a un lado del eje transformación versus conservación, tanto el liberalismo más

---

<sup>8</sup> Manfred Wilhelmy y Roberto Durán. Op. Cit.



avanzado como la socialdemocracia, el socialismo marxista renovado, los partidos ecologistas y el socialcristianismo.

Entonces, debatir sobre quién es más o menos progresista puede derivar en una discusión bizantina si no agregamos contenido concreto, más aun cuando las grandes opciones políticas tienden a acercarse o, en ciertos casos, a confundirse.

Un buen método de aproximación es el análisis comparado, contrastando el pensamiento histórico de la derecha conservadora y sus adaptaciones modernistas neoliberales, con las ideas del resto de las fuerzas políticas que, en principio, podríamos situar dentro del bloque progresista.

Siguiendo esta premisa, sería conveniente comenzar identificando la forma en que cada uno entiende el medio que lo rodea y la manera en que lo enfrenta. Y así, aunque ambos reconocen la existencia de la globalización, unos la conciben dentro de los estrechos límites de la apertura económica y la desregulación de los mercados, pero desconocen, temen o rechazan abiertamente otros fenómenos que para el sector contrario son fundamentales como la integración cultural, la apertura valórica, la defensa de los derechos humanos, la promoción de la democracia, el fortalecimiento de los regímenes internacionales y la justicia universal.

La multitud de economistas con posgrados en Estados Unidos es un activo apreciable, aunque insuficiente si se trata de construir una visión más integral y moderna del mundo. Por tal razón, el neoliberalismo coincide plenamente con el punto de vista de la derecha, ya que mezcla ideas contrarias a la intervención estatal en las empresas y los negocios, con el individualismo y la defensa de los principios de la sociedad tradicional.

Si llevamos esto al plano exterior, nos encontramos con la inspiración cuasi monopólica de la visión realista clásica y sus derivados, que distinguen como estructura básica de las relaciones internacionales a la lucha de los Estados por

su supervivencia, en un esquema anárquico de interacciones provocado por la ausencia de un gobierno planetario. Este es uno de los motivos por el cual los conservadores latinoamericanos desconfían de las organizaciones multilaterales y centran su actuación en los vínculos bilaterales.

Asimismo, la existencia de una sola superpotencia determinaría que la subordinación a los intereses de Estados Unidos sería la clave para un buen posicionamiento en el sistema global. El llamado "realismo periférico", término acuñado por el intelectual argentino Carlos Escudé, define claramente esta perspectiva cuando establece que para los países en vías de desarrollo no corresponde impulsar una estrategia de poder que los enfrente con Washington, sino que la búsqueda de mejores condiciones para un crecimiento económico sólo es sostenible bajo la tutela de la Casa Blanca<sup>9</sup>.

Por su parte, en el progresismo conviven enfoques optimistas y pesimistas sobre la globalización, dependiendo de si se destacan las oportunidades o las amenazas, o si se considera la necesidad de dotarla de normas que permitan gobernarla, o si se estima que se puede disputar la hegemonía al neoliberalismo, por lo demás en entredicho luego de la crisis subprime.

En general, los países con administraciones progresistas no rechazan el libre comercio, sino que centran sus estrategias de apertura en acuerdos preferenciales con sus vecinos y la promoción del comercio justo, sobre todo en lo que se refiere a la crítica al proteccionismo y a los subsidios agrícolas de las naciones desarrolladas. Del mismo modo, las relaciones con Estados Unidos varían desde alianzas parciales a la pretensión de una autonomía plena e, incluso, cierta voluntad de disputar la influencia norteamericana en la región, posturas que se encuentran en compás de espera mientras la política latinoamericana de Barack Obama pueda desplegarse por completo.

---

<sup>9</sup> Carlos Escudé. *El realismo de los Estados débiles*. GEL. Buenos Aires, 1995.

Los conservadores criollos sustentan una posición autorreferente y nacionalista, que deriva de percepciones muy profundas que nacen en la época en que se formaron las oligarquías, pues la protección de sus intereses como grupo social dominante requería de la centralización administrativa y de la homogenización cultural.

Este segmento de la población se ve amenazado persistentemente por el miedo a la pérdida de identidad, lo cual demanda una reafirmación constante de la soberanía nacional, reacciones que se unen al desprecio o al miedo al vecindario y a la carga negativa que tiene la integración regional, cuando se aleja de los aspectos puramente comerciales.

El progresismo, en cambio, es heredero del pensamiento integracionista que postula la unidad latinoamericana como condición para el desarrollo y el protagonismo de la región en los asuntos mundiales.

La derecha se caracteriza por defender los intereses corporativos de la burocracia estatal dedicada al manejo de las relaciones exteriores, convirtiéndose en un freno para la introducción de nuevas visiones y comportamientos que permitan una mayor y más eficiente inserción externa.

Los progresistas, por otro lado, creen imprescindible la modernización del Estado y de la diplomacia, democratizando la toma de decisiones y la composición de los servicios exteriores, con el fin de convertirlos en herramientas útiles para abordar las tareas que demanda el actual sistema internacional.

### 3 POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE 1990-2010

#### 1. LA REINSERCIÓN INTERNACIONAL DE CHILE

La vuelta a la democracia implicaba como desafío inmediato la reinsertión de Chile en la comunidad internacional, después de los diecisiete años de aislamiento

del régimen de Pinochet. En tal contexto, el gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) impulsó una política exterior basada en la recuperación de la presencia del país en el mundo, privilegiando principios tradicionales<sup>10</sup> y visiones pragmáticas que facilitarían la normalización de los vínculos externos, en un escenario complicado por los procesos de transición interna y la fundación de la post guerra fría.

Como se ha expuesto más arriba, la naturaleza forzosamente transaccional del sistema político y la arquitectura multipartidaria del Ejecutivo, impidió dotar al comportamiento internacional de la nueva administración de un color decididamente progresista, limitándose a superar conflictos y a revalidar presencia en las instancias multilaterales, de acuerdo a la simple lógica que emanaba de la simpatía por la experiencia chilena.

Estas condiciones alcanzaron para formular objetivos tan básicos, pero a la vez tan diversos a los del gobierno anterior, como la promoción de la paz y la seguridad, el respeto a los derechos humanos y a los valores democráticos, el progreso de las relaciones económicas y la cooperación internacional<sup>11</sup>.

Asimismo, el aumento exponencial de visitas oficiales y misiones al exterior, junto a las intervenciones del Jefe del Estado en las Naciones Unidas y en el Parlamento Europeo, sorprendieron gratamente a una población acostumbrada a que el general Pinochet no pudiera salir del país por el repudio que causaba en el resto del planeta.

No obstante, quedaron excluidas expresamente actuaciones protagónicas o de alto perfil que pudieran confundirse con una política de prestigio<sup>12</sup>, dejando

---

<sup>10</sup> Patricio Aylwin. Mensaje Presidencial. 1990.

<sup>11</sup> Patricio Aylwin. Mensaje Presidencial. 1993.

<sup>12</sup> Manfred Wilhelmy y Cristián Fuentes. *De la Reinserción a la Diplomacia para el Desarrollo: Política Exterior de Chile 1992-1994*. En "América Latina en el Mundo". Alberto Van Klaveren (Editor), Los Andes, Santiago, 1995.

de lado su importancia como recurso de poder para las naciones pequeñas. La reticencia a involucrarse en problemas que representaran un riesgo demasiado alto, se mantuvo hasta que el Presidente Aylwin impulsó la Cumbre Social, gran hito en la gestión multilateral y una muestra de la más pura política de prestigio.

Aunque el primer gobierno de la transición reiteró que América Latina era el espacio dentro del cual el país había ejercido históricamente un rol como factor de equilibrio y moderación, prefirió concentrarse en profundizar las relaciones vecinales<sup>13</sup>.

El mejor exponente de tal esfuerzo fueron las relaciones con Argentina, pues los gobiernos de Patricio Aylwin y Carlos Menem fueron capaces de inaugurar una nueva era en los vínculos entre ambas naciones, utilizando a plenitud el Tratado de Paz y Amistad de 1984.

De esta forma, se resolvieron 22 de las 24 disputas fronterizas pendientes y el resto se superó por arbitraje (Laguna del Desierto) y por una línea poligonal que delimitaba la zona de Campos de Hielo Sur. Sin embargo, la complejidad política al otro lado de la cordillera hizo necesario renegociar el acuerdo, tanto con el oficialismo como con la oposición.

Además, se inició la construcción del oleoducto entre Neuquén y San Vicente, se decidió construir varios gasoductos para suministrar gas natural trasandino, el comercio aumentó sustancialmente y las inversiones chilenas crecieron en forma sorprendente.

Por desgracia, el entusiasmo por un combustible abundante, barato y no contaminante ocultó la posibilidad de que el gas se agotara y que al cambiar las condiciones pudiera ser impugnado el Protocolo correspondiente por no contar con aprobación parlamentaria. Así, cuando el hidrocarburo comenzó a

---

<sup>13</sup> Patricio Aylwin. Op. Cit. 1990.

escasear, el gobierno del Presidente Néstor Kirchner adujo la ley que privilegia el consumo interno para justificar el recorte a los envíos hacia nuestro país.

Chile y Bolivia han transitado por períodos de aproximación y distanciamiento, según cuanto converjan las partes sobre el tema de la salida al mar, sin que hasta ahora fuera posible una solución mutuamente aceptable y la consiguiente normalización de las relaciones diplomáticas. A pesar de momentos en que un diálogo bilateral sostenido ha permitido incrementar la confianza, se mantienen las divergencias de enfoque ya que Chile propone perfeccionar el libre tránsito y profundizar la integración económica, mientras Bolivia insiste en una salida soberana al océano Pacífico.

Al mismo tiempo se cumplieron las cláusulas pendientes del Tratado de 1929 con Perú, entre las que se encontraban la construcción de un muelle y un almacén aduanero al servicio de este país en Arica, y la nueva estación de Ferrocarril de Arica a Tacna, así como la instalación en el Morro de un Monumento al Cristo de la Paz y el saneamiento legal del terreno peruano del "Chinchorro" en Arica.

Pero razones de índole electoral hicieron que el Presidente Fujimori retirara estos acuerdos o "Convenciones de Lima" del Congreso, pudiendo ser ratificadas más tarde con algunas modificaciones.

Con el transcurso de los años se pudo firmar un Acuerdo de Complementación Económica y otro sobre Protección de Inversiones, instrumentos que Chile consideraba necesarios para mejorar los vínculos, tomando en cuenta la importante presencia de capitales nacionales en Perú, situación que se ha demostrado por completo insuficiente.

En síntesis, la afinidad política y las similitudes en el modelo económico con Argentina contribuyeron al desarrollo de un vigoroso proceso de integración, a diferencia de Perú y Bolivia, los que requieren concesiones de alto costo para Chile y un diálogo de largo plazo que no ha sido posible mantener.

En el plano multilateral, Chile reactivó su participación en los foros latinoamericanos e interamericanos. Hitos relevantes de este esfuerzo fueron la admisión en el Grupo de Río y la organización de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 1991 (Santiago, 3 de Junio), ocasión en la que se logró un compromiso de promoción de la democracia, que reposicionó a la OEA como defensor de la gobernabilidad democrática en el hemisferio.

Una fuerte demostración del carácter democrático del gobierno fue la recuperación del pluralismo en su política exterior, restableciéndose las relaciones diplomáticas que el régimen militar había roto por razones ideológicas. La excepción fue Cuba, ya que sólo se repusieron lazos a nivel consular, demorándose una restitución completa de los vínculos debido a la oposición de algunos sectores de la coalición gobernante y de la derecha, reticentes a cualquier aproximación con Fidel Castro o por tener sospechas de que La Habana estaba involucrada en el asesinato del senador Jaime Guzmán.

La solidaridad europea con Chile permitió llevar a la práctica acuerdos de cooperación muy relevantes, constituir una fundación empresarial, promover el intercambio económico, las inversiones y la transferencia de tecnología, si bien persistieron diferencias en el ámbito comercial hasta la posterior firma del Acuerdo de Asociación.

El país recibió, también, una gran cantidad de recursos por parte de los países escandinavos, Japón y Canadá, siendo fundamental para impulsar proyectos de desarrollo científico-tecnológico y social.

Con Estados Unidos se lograron avances sustanciales, siendo eliminadas las sanciones militares establecidas en la enmienda Kennedy, permitiéndose el reingreso de Chile al Sistema de Seguros de Inversiones (OPIC) y al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), y suscribiéndose un Acuerdo Marco sobre Comercio e inversiones.

Con gran entusiasmo, el Ministro de Hacienda Alejandro Foxley, declaró en Washington la decisión de “sumarse de inmediato” a la Iniciativa para las Américas del Presidente George H. Bush, que pretendía establecer una zona de libre comercio entre Alaska y Tierra del Fuego.

Por cierto, el camino sería tan largo y accidentado que la propuesta no ha podido concretarse, aunque la política exterior de todas maneras orientó sus energías hacia una mayor internacionalización de la economía de mercado chilena, fortaleciendo la promoción de las exportaciones y la inversión extranjera.

La estrategia de apertura unilateral prevaleciente durante el pinochetismo fue complementada por pactos bilaterales y una ofensiva en el ámbito multilateral, que llevó al país a iniciar negociaciones para un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, suscribir Acuerdos de Complementación Económica y Libre Comercio con México, Bolivia, Colombia, Venezuela y Argentina, firmar el convenio de la Ronda Uruguay del GATT e ingresar a la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) y al sistema de cooperación del Asia Pacífico (APEC).

Los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia no han considerado pertinente establecer alianzas políticas explícitas con las grandes potencias, limitándose a reaccionar a la coyuntura y a defender intereses específicos, con la sola y destacada excepción de los asuntos comerciales y la lucha contra el terrorismo después del ataque a las Torres Gemelas y el Pentágono en 2001.

Estas preferencias han conformado una política exterior con metas de corto plazo y con acento economicista, más inclinada a privilegiar relaciones de intercambio e inversiones con el Asia-Pacífico, Estados Unidos y los llamados “like minded countries” (países afines), sin perjuicio de un cierto retorno cíclico al interés por América Latina y Europa, cuando las circunstancias o el liderazgo presidencial así se imponen.



## 2. LA DIPLOMACIA PARA EL DESARROLLO

La Administración del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) debió enfrentar el escenario externo, determinado por una economía local cada vez más globalizada.

Esta condición demandaba complementar la plena reinserción internacional alcanzada con una política exterior destinada a facilitar el desarrollo de Chile, sumando principios generales tales como el respeto al Derecho Internacional, la solución pacífica de las controversias, la cooperación, la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos, con una estrategia de inserción múltiple que asegurara vínculos estables con nuestros principales socios comerciales<sup>14</sup>.

Esta orientación fue justificada por la adhesión al "regionalismo abierto", pero su definición varía si se trata de la acepción asiática, consistente en aperturas unilaterales concertadas, más cooperación y sin reciprocidad, o aquella del CEPAL que concibe a los acuerdos regionales como instrumentos para expandir el comercio y las inversiones, tanto intrazona como con el resto del mundo<sup>15</sup>.

Reafirmando el principio, aunque sin explicitar claramente su significado, el país decidió no ingresar al MERCOSUR. Además, Chile adujo la pérdida de autonomía para ampliar las preferencias comerciales a terceros, y un arancel externo común más alto y escalonado (entre 2% y 20%) que su política de tasas bajas y parejas.

Es bueno precisar que este rechazo también puede ser interpretado como la negación del regionalismo, cuyo reemplazo sería la lógica bilateral o la preferencia multilateral sólo cuando se trata de regímenes abiertos.

---

<sup>14</sup> Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Mensaje Presidencial. 1999.

<sup>15</sup> CEPAL. *El Regionalismo Abierto en América Latina y El Caribe*. 1994.

El país optó por establecer una asociación con el Mercado Común del Sur, consistente en un Acuerdo de Complementación Económica destinado a permitir el libre comercio, las inversiones, la desregulación financiera, la construcción de infraestructura, la facilitación del transporte y las comunicaciones, la solución de controversias, y la aplicación de normas ambientales y sanitarias.

Tal diseño obedeció a la idea de que podía ser un aliciente para la integración física y el desarrollo industrial, permitiendo sumar fuerzas en el ámbito internacional. Sin embargo, no se observó una actitud proactiva para concordar los lineamientos políticos que habrían facilitado la solución de los problemas y la superación de las dificultades.

No obstante, el segundo gobierno de la transición reiteró la prioridad latinoamericana de su política exterior, insistiendo en el énfasis vecinal mediante una vigorosa estrategia de acercamiento, la cual continuó siendo exitosa con Argentina pero de aplicación más compleja con Perú y Bolivia, debido a la importancia de la agenda del pasado.

A pesar de que en la Cumbre Hemisférica de Miami los tres miembros del NAFTA invitaron a Chile a sumarse al pacto, Estados Unidos decidió iniciar negociaciones sobre un Acuerdo bilateral de Libre Comercio y el gobierno del Presidente Frei aceptó tal ofrecimiento, pues lo consideraba esencial para abrir mercados, establecer mecanismos de solución de controversias y aumentar las inversiones.

Esta Cumbre consideró también asuntos relacionados con la consolidación de la democracia y la economía de mercado, la defensa de los derechos humanos y del imperio de la ley, el fortalecimiento de la OEA, la modernización del Estado, el combate contra la delincuencia, la derrota de la pobreza y la constitución de una zona de libre comercio de Las Américas (ALCA), objetivo que no pudo cumplirse por las diferencias existentes sobre la extensión y velocidad de la apertura comercial, así como acerca de la eliminación de los subsidios agrícolas norteamericanos.

El cúmulo de coincidencias en todos los ámbitos y la intensidad del comercio, nos impulsó a insistir en un entendimiento bilateral con la Unión Europea, desechando un acuerdo conjunto con el MERCOSUR. Luego Europa se convenció de que era más fácil un entendimiento con Chile, las partes acordaron una forma amplia de asociación, que incluye una zona de libre comercio, mecanismos de concertación política y cooperación.

El ingreso al APEC culminó con éxito un proceso de acercamiento al Asia-Pacífico, iniciado en los primeros años del régimen militar. Considerada la región de más rápido crecimiento económico del mundo, constituye uno de los ejes centrales de la política exterior de Chile, incluso el de mayor relevancia para algunos sectores.

Sin embargo, las características autoritarias, en general, de los sistemas políticos asiáticos y las diferencias culturales dificultan una relación que, por el contrario, brinda oportunidades y beneficios económicos evidentes, imprimiendo tal carácter a la totalidad de los lazos con la región.

Por otro lado, Chile entendió que debía convertirse en una plataforma de servicios para la vertiente atlántica del Cono Sur y rentabilizar sus acuerdos comerciales mediante la asociatividad con el vecindario, a pesar de la lentitud en operacionalizar tales intenciones. Además, continúa pendiente la construcción de las obras de interconexión y los mecanismos necesarios para la concreción de un sistema de transporte y comunicaciones capaz de unir las orillas de ambos océanos.

Chile reiteró su compromiso con el multilateralismo participando en todas las instancias de Naciones Unidas y suscribiendo instrumentos tan relevantes como la Convención para la Proscripción de las Armas Químicas, los Acuerdos de Tlatelolco, el Tratado de No Proliferación Nuclear, el Tratado de Proscripción Total de los Ensayos Nucleares y el Tratado para la Proscripción de las Minas Antipersonales.

Finalmente, el gobierno de Eduardo Frei reconoció que los chilenos repartidos por el mundo eran un tema de política exterior, ya que seguían siendo parte

de la nación y constituían un enorme activo cultural, político y económico. Por eso, se mejoró ostensiblemente la atención consular y se logró el reconocimiento constitucional del derecho a la nacionalidad de hijos y nietos de chilenos, permaneciendo sin aprobación la ley que permite participar en las elecciones presidenciales a los compatriotas que viven en el extranjero.

### 3. EL CIERRE DE UN CICLO

Durante la administración del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) se cerró un ciclo en el proceso de reinserción internacional de Chile<sup>16</sup>, al cumplirse los objetivos de política exterior más importantes, destacándose la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Tales metas se lograron en el contexto de un mundo incierto, más aun luego de los atentados de Al Qaeda del 11 de septiembre de 2001. Esta situación convenció al gobierno de que debía dirigir su acción hacia el fortalecimiento de las capacidades de la comunidad internacional para gobernar la globalización, pues el respeto a reglas definidas y respetadas por todos era la única protección de los débiles ante la fuerza, ejercida tanto unilateralmente por una potencia como por un grupo terrorista.

Consecuentemente, Chile se negó a acompañar a Washington en la guerra de Irak, demostrando su firme compromiso con el derecho internacional y las organizaciones multilaterales, a pesar de la posibilidad que Estados Unidos desistiera o postergara indefinidamente el Tratado de Libre Comercio bilateral. Finalmente, el acuerdo salió adelante ya que representaba un símbolo difícilmente descartable para la Casa Blanca, pues se trataba de un socio destacado por ser una sólida democracia y una consistente economía de mercado.

---

<sup>16</sup> Libro de Política Exterior. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2005.

Por otro lado, el programa oficial continuó considerando prioritaria a la región y la reconoció como el espacio natural desde donde proyectarse al resto del orbe<sup>17</sup>. Más aun, reafirmó que la consolidación de los avances conseguidos por Chile, y la posibilidad de aprovechar las oportunidades de la globalización, enfrentar sus amenazas y conseguir un desarrollo más integral, dependían de la actuación conjunta con una América Latina estable y socialmente cohesionada<sup>18</sup>.

Estas razones decidieron al gobierno de Lagos a proyectar el principio de “solidaridad activa” con las naciones latinoamericanas que lo requirieran, transformando a la cooperación en un eje transversal de política exterior<sup>19</sup>.

Utilizando una lógica concéntrica, América del Sur era el ámbito de integración más cercano, surgiendo la Comunidad Sudamericana de Naciones como instancia donde debían converger todos los espacios integracionistas vigentes, sin perder de vista un proyecto que incorporara al resto de América Latina. A poco andar, falló un nuevo intento de Chile para ingresar como miembro pleno al MERCOSUR y se reanudaron las negociaciones sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

En el plano vecinal, los Presidentes Lagos y Banzer acordaron, durante el año 2000, iniciar un diálogo que reestableciera la confianza y ayudara a Bolivia a exportar su nueva riqueza gasífera. Con este fin, se establecieron condiciones para otorgar a La Paz un terreno en concesión para instalar una planta de liquefacción de gas natural, ubicado en el puerto de Patillos, al sur de la

---

<sup>17</sup> Ricardo Lagos Escobar. Mensaje Presidencial. 2000.

<sup>18</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile. *Posicionamiento de Chile en el escenario regional*. Notas para la intervención del Ministro de Relaciones Exteriores, don Ignacio Walker, en la inauguración del año académico de la Academia de Guerra de la Fuerza Aérea. Santiago, miércoles 22 de junio de 2005.

<sup>19</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile. Op. Cit.

ciudad de Iquique. Pero el General Banzer murió antes de concluir su período y sus sucesores pusieron como condición satisfacer la aspiración marítima antes de continuar negociando.

Luego, la mayoría absoluta obtenida en las elecciones dotó a Evo Morales de la fuerza, legitimidad y voluntad suficientes para reemprender el diálogo con Chile, acordando una agenda de trece puntos, entre los que se encuentra la salida al mar de Bolivia.

Por su parte, la importancia que habían adquirido los vínculos con Argentina, la afinidad política y la concomitancia en que era necesario delinear una perspectiva de futuro común, estimularon la creación de una "Alianza Estratégica" que sirviera de marco para la convergencia política, económica y de seguridad.

Sin embargo, nada de esto pudo realizarse debido a la aguda crisis desatada en Argentina, primando la continuidad hasta que la falta de suministro de gas natural abrió una fase de mayor conflictividad en las relaciones bilaterales, no obstante las tendencias integracionistas más de fondo no sólo permanecieron, sino que mantuvieron su ritmo acumulativo<sup>20</sup>.

El intercambio comercial y las inversiones chilenas en Perú aumentaron significativamente<sup>21</sup>, sin perjuicio de que el reclamo sobre la delimitación

---

<sup>20</sup> Entre otros datos podemos citar que las inversiones chilenas alcanzaban, en junio de 2009, US \$15.528 millones (DIRECON), materializadas en 16 provincias trasandinas. Asimismo, el intercambio comercial llegó a los US \$6.132 millones en 2008 (ProChile). Funcionan siete Comités de Integración que canalizan las demandas por mayor integración de las sociedades y gobiernos subnacionales, 600 estudiantes universitarios chilenos han sido becados por Argentina y un millón de turistas chilenos viajan al otro lado de la cordillera al año, lo que representa un 20% del total argentino.

<sup>21</sup> En el 2008 el intercambio comercial fue de US \$3.328.038 millones (Pro Chile) y a junio del 2009 las inversiones chilenas alcanzaban US \$ 7.203 millones (DIRECON).

marítima acabó por dificultar las excelentes relaciones existentes al inicio del gobierno del Presidente Alejandro Toledo.

También es destacable la densificación y profundización de los vínculos con Brasil, resaltando la excelente interlocución entre los presidentes y una concertación estrecha en todos los planos.

La "Asociación Estratégica" acordada con México constituyó un paso de particular importancia, ya que va más allá de constatar meras coincidencias, conformando un espacio institucional a partir de valores comunes e instrumentos de concertación política y del fortalecimiento del intercambio económico, la cooperación y la cultura.

Más allá de cualquier duda, Chile demostró su compromiso con América Latina participando activamente en la misión de paz de la ONU en Haití (MINUSTAH), experiencia particularmente valiosa para fortalecer la disposición y los mecanismos implicados en este tipo de operaciones, así como la conciencia nacional con respecto a nuestras responsabilidades internacionales, aunque se eche de menos un plan de salida de las tropas y su eventual reemplazo por una misión de cooperación civil.

Por último, la política exterior incorporó nuevos objetivos tales como la búsqueda de autonomía energética y de recursos científicos, tecnológicos e innovativos, y el fomento a la internacionalización de regiones y municipios, valioso ejercicio de adaptación a los requerimientos del mundo contemporáneo que merece continuidad y mayor potencia.

#### 4. ADAPTACIÓN Y CAMBIO DE ESCENARIO

En la gestión exterior de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) pueden distinguirse dos etapas, más o menos coincidentes con los mandatos de los

Ministros Alejandro Foxley y Mariano Fernández. La primera optó por la consolidación y profundización de la estrategia definida desde 1990<sup>22</sup>, sin tomar en cuenta que sus metas ya se habían cumplido, enfatizando una visión optimista de la globalización<sup>23</sup>, el comercio, los vínculos con el Asia-Pacífico y los países afines. Mientras la segunda ha demostrado un comportamiento más proactivo y preocupado de los asuntos latinoamericanos, sobre todo después de asumir la presidencia de UNASUR.

Esta Administración ha desplegado su actuación internacional en un escenario marcado por el fracaso norteamericano en Irak, el consiguiente abandono de la iniciativa unilateral y la pérdida de influencia de Estados Unidos, quedando pendiente cuanto podrá hacer Barack Obama para recuperar terreno.

Además, la República Popular China fortaleció su rol de gran potencia y la economía global cayó en una profunda crisis, denominada por sus orígenes bursátiles e hipotecarios como subprime.

Luego de los problemas en el medio oriente y el fracaso del ALCA, Washington redujo aun más su interés por Latinoamérica, sin que el nuevo gobierno demócrata haya hasta ahora desarrollado su política en plenitud. En todo caso, a las cuestiones de seguridad en Colombia y México, y a la contención de Hugo Chávez se unió en los últimos meses la preocupación por el golpe de Estado en Honduras, situación que no ha podido ser revertida hasta ahora.

La crisis del sistema democrático en Venezuela, Bolivia y Ecuador, junto a la instalación de regímenes políticos de reemplazo, algunos de ellos sustentados por poderosos movimientos indígenas, delinearon un panorama sudamericano muy variado.

---

<sup>22</sup> Presentación del Ministro Alejandro Foxley ante el Senado. 2006.

<sup>23</sup> Presentación del Ministro Alejandro Foxley. Op. Cit.



No obstante la posición oficial favorable a un marco de respeto y aceptación de las diferencias existentes, es necesario reconocer que la relación con Hugo Chávez está marcada por la desconfianza.

La diplomacia presidencial ha sido muy activa en poner a funcionar las instituciones, espacios y foros de la Unión de Naciones Suramericanas, entre ellas el Consejo de Defensa Sudamericano.

Asimismo, el Acuerdo de Asociación con el MERCOSUR ha sido el marco facilitador para el aumento del comercio y las inversiones, aunque falta agregar otros sectores importantes como el de los servicios. Desde el punto de vista político, el MERCOSUR constituye una plataforma de coordinación y concertación, notándose una presencia activa de Chile en aquellas estructuras que permiten participar a un miembro asociado.

En el ámbito vecinal, los cortes al suministro de gas deterioraron la confianza con Argentina, pero el proceso de integración demostró poseer la potencia suficiente como para sostenerse por sí mismo. Prueba de ello es la formación de una Fuerza Binacional de Paz, el fortalecimiento de los Comités de Integración como espacios de coordinación entre los gobiernos nacionales y subnacionales, y la elaboración de un nuevo Tratado de Integración que perfecciona la institucionalidad y la concertación política. Queda pendiente cumplir con la intención de la Presidenta Bachelet, en orden a pasar de la cooperación a una asociación más estrecha en los próximos años<sup>24</sup>.

Por su parte, la presentación que hizo Lima del caso de los límites marítimos ante la Corte de Justicia de La Haya ha deteriorado las relaciones, impidiendo aislar el tema y encausar los vínculos por el camino de la integración.

---

<sup>24</sup> Michelle Bachelet. Mensaje Presidencial. 2008.

A la inversa, el diálogo con Bolivia ha conseguido aumentar la confianza y materializar iniciativas tales como la profundización del ACE 22, permitir el ingreso de personas sólo con la cédula de identidad, la ampliación de los acuerdos sobre pasos fronterizos, la cooperación para la facilitación fronteriza, la apertura del puerto de Iquique para la carga de ese país, la construcción de una carretera bioceánica entre Brasil, Chile y Bolivia, y un arreglo sobre el uso de las aguas del Silala. En todo caso, aunque estas iniciativas han consolidado un clima positivo en las relaciones, se mantiene sin resolver la aspiración marítima boliviana.

La infraestructura y la energía son materias donde la integración arroja resultados concretos y visibles. Es destacable la pavimentación de varios pasos fronterizos y los respectivos edificios aduaneros, a pesar de la lentitud en poner a funcionar la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y la rigidez por parte de las autoridades chilenas en lo que respecta a la habilitación de los complejos fronterizos integrados de doble cabecera (preferido por Chile) o cabecera única (opción argentina) y la obligación de realizar estudios de prefactibilidad económica y social que justifiquen tales inversiones.

El conflicto por los cortes de gas natural licuado argentino a nuestro país nos convenció de que era urgente obtener independencia y seguridad energética, evitando problemas con los vecinos, mayores costos y diferencias de trato. A esto se agrega un esfuerzo considerable para introducir energías limpias y renovables, así como la promoción de la eficiencia en el uso de combustibles, aparente retroceso en la integración que puede variar su percepción negativa cuando Chile reexporte el gas natural licuado que compra al resto del mundo.

Sin embargo, sigue pendiente superar las diferencias de fondo con la constitución de un sistema que defina reglas del juego iguales para todos, ejercicio que el gobierno chileno está dispuesto a realizar.

En el plano económico, la red de Tratados de Libre Comercio suscritos por Chile pone por delante la obligación de implementarlos, administrarlos y

difundirlos, aprovechando plenamente sus ventajas y oportunidades, sobre todo en lo que se refiere a las PYMES y a la asociatividad pública y privada con los países vecinos.

De igual manera, desde la vuelta a la democracia, Chile ha participado en instancias como el Movimiento de Países no Alineados, aunque sin un compromiso mayor pues los temas del mundo en desarrollo difieren de la orientación más cercana a las naciones desarrolladas que tienen las autoridades nacionales.

Es así como el gobierno solicitó el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), club al cual pertenecen las principales economías del planeta, aduciendo la necesidad de asegurar los más altos estándares de eficiencia económica y social que esta institución exige. Más bien, tales instancias son para el Ministerio de Hacienda y los “poderes neoliberales” verdaderos certificados de buena conducta que permiten optar a mejores calificaciones de riesgo, posibilitando mayores inversiones y acceso a crédito más barato, junto a un seguro que impida cualquier cambio brusco del modelo.

En relación a la integración financiera y monetaria, Chile no participa en el Banco del Sur debido a la desconfianza en el régimen chavista y a la posición alternativa que levanta frente a las instituciones hemisféricas. Santiago está dispuesto a avanzar en la coordinación macroeconómica, lo que no produce mucho entusiasmo en sus pares sudamericanos, quienes se niegan a ceder soberanía en función de la ortodoxia.

El gobierno chileno cree que falta mucho para lograr las convergencias que requiere una moneda única, desconfiando de la disciplina fiscal de algunos países y de la falta de transparencia en las cuentas públicas. El Banco Central no contempla la sustitución del dólar, pues todavía sigue siendo el signo monetario más usado para las transacciones internacionales, pero contempla una canasta con las monedas de sus principales socios comerciales (Yen, Yuan, Euro, etc.) para una serie de cálculos.

El gobierno de la Presidenta Bachelet está comprometido con el éxito de la Ronda de Doha de la OMC, promueve el fin del proteccionismo, el establecimiento de un sistema de reglas y disciplinas claras y obligatorias, que otorgue estabilidad y predictibilidad al comercio, limite la discrecionalidad y proteja especialmente a los países más pequeños contra las acciones unilaterales, e impulsa la construcción de un nuevo orden financiero, acorde con los requerimientos de la economía post crisis subprime.

Chile apoya a Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad en representación de América Latina y promueve la modernización de las Naciones Unidas, organización que debe perfeccionar sus mecanismos de representación y modernizar su estructura.

A nivel global, Chile considera imprescindible asegurar la provisión de los bienes públicos universales, reglas claras, inclusivas y transparentes, el derecho y el multilateralismo por sobre la fuerza y las respuestas unilaterales; defiende el medio ambiente, los derechos humanos, de género, de los pueblos indígenas y de los consumidores, el trabajo decente, la transferencia tecnológica y la seguridad alimentaria; y promueve la lucha contra el terrorismo, el desarme, la seguridad humana, la promoción de los valores democráticos y la reducción de la pobreza.

La reciente aprobación en el Congreso del Convenio 169 de OIT es un paso adelante en el reconocimiento a los pueblos originarios, sin olvidar la complejidad de un tema pospuesto históricamente por nuestra estructura política, jurídica, social y cultural.

El gobierno está consciente de que nos encontramos en la región más desigual del planeta, por lo que propone que el tema de la cohesión social constituya un nuevo pilar del proceso de cooperación e integración regional, orientándose a alcanzar sociedades más inclusivas.

Por eso el país participa activamente en la Alianza Mundial para el Desarrollo, en el marco de la acción internacional para alcanzar los Objetivos de

Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2000) y busca establecer convenios de cooperación con los países desarrollados en materia de promoción de la equidad y generación de oportunidades<sup>25</sup>.

## 4 EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS

Cuando hablamos de lo que ha sido el modelo de política exterior aplicado por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, debemos referirnos necesariamente a un diseño híbrido, caracterizado por la heterogeneidad que fluye de múltiples trampas, frenos y vetos presentes en el sistema político chileno.

El entramado constitucional heredado de la dictadura y la negociación permanente impuesta a la transición como marco de hierro, ha resultado en que la derecha criolla pueda practicar una suerte de política teledirigida, que suple sus deficiencias a través de la crítica y la posterior reorientación de las acciones emprendidas no por sí misma, sino por la Concertación.

Los sectores conservadores actúan de este modo por su condición provinciana, lo que les impide tener una idea del mundo que los rodea, salvo algunas percepciones en materia internacional como la alta valoración de la libertad de comercio, la defensa de las fronteras y la necesidad de subordinarse a la potencia dominante.

Esta situación provoca que el perfil exterior del país se mueva esporádicamente hacia el progresismo, por lo general cuando la determinación del Ejecutivo así lo desea, conducta que privilegia la diplomacia presidencial por sobre los canales tradicionales, abandonando la urgencia del cambio.

---

<sup>25</sup> Sitio web del Ministerio de Relaciones exteriores: [www.minrel.gov.cl](http://www.minrel.gov.cl)

## BIBLIOGRAFÍA

R. Chakravarthi. Third World Network Features: UNCTAD, Ginebra, 1996.

Manfred Wilhelmy y Roberto Durán. Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. Revista de Ciencia Política / Volumen XXIII / N° 2. Estudios. Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 2003. Pp. 273-286.

Heraldo Muñoz. Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno. PROSPEL-CERC, Las Ediciones del Ornitorrinco, Santiago 1986.

SUBDERE. Documento, Santiago, 2000.

John Williamson. What Washington Means by Policy Reform: Institute for International Economics. Washington D.C. 1989.

Oscar Muñoz Gomá. El modelo económico de la Concertación. 1990-2005 ¿Reformas o cambio?. FLACSO, Ediciones Catalonia, Santiago, 2007.

Carlos Escudé. El realismo de los Estados débiles. GEL. Buenos Aires, 1995.

Patricio Aylwin. Mensaje Presidencial. 1990.

Patricio Aylwin. Mensaje Presidencial. 1993.

Manfred Wilhelmy y Cristián Fuentes. De La Reinserción a La Diplomacia para El Desarrollo: Política Exterior de Chile 1992-1994. En "América Latina en el Mundo". Alberto Van Klaveren (Editor), Los Andes, Santiago, 1995.

Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Mensaje Presidencial. 1999.

CEPAL. El Regionalismo Abierto en América Latina y El Caribe. 1994.

Libro de Política Exterior. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2005.

Ricardo Lagos Escobar. Mensaje Presidencial. 2000.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile. Posicionamiento de Chile en el escenario regional. Notas para la intervención del Ministro de Relaciones Exteriores, don Ignacio Walker, en la inauguración del año académico de la Academia de Guerra de la Fuerza Aérea. Santiago, miércoles 22 de junio de 2005.

Presentación del Ministro Alejandro Foxley ante el Senado. 2006.

Michelle Bachelet. Mensaje Presidencial. 2008.

Sitio web del Ministerio de Relaciones exteriores: [www.minrel.gov.cl](http://www.minrel.gov.cl)

U R U G U A Y

---

## EL CASO URUGUAYO

Carlos Luján





## INTRODUCCIÓN

Por primera vez en la historia de las elecciones nacionales uruguayas triunfó la izquierda, consiguiendo en octubre de 2004, la Presidencia de la República el Frente Amplio<sup>1</sup> con el 50,3% de los votos ciudadanos en la primera vuelta. Ello significó la asunción del Dr. Tabaré Vázquez como Presidente de la República y la conformación de una mayoría parlamentaria propia para el Frente Amplio, con 17 senadores de un cuerpo de 31 integrantes y 52 de los 99 diputados.

En múltiples órdenes de la vida nacional se produjo una reorientación en las políticas públicas del país. La política internacional no fue ajena a este proceso de cambios y esta ponencia aborda justamente las principales líneas seguidas por el gobierno en esa materia.

Además de la introducción, el texto consta de tres grandes secciones. En la primera se presentan los tópicos de la agenda internacional del país, agenda dinámica que fue objeto de desarrollo en el propio período frentista. A continuación se aborda la estrategia de inserción internacional que exhibió Uruguay, considerando tanto las principales líneas de política como la estructura decisoria en la que ellas se sustentaron. Finalmente, con vocación prospectiva, se trabaja en torno al programa del Frente Amplio elaborado para las elecciones del 2009 entendiendo que el mismo muestra algunas interesantes claves interpretativas sobre la política internacional que podría desarrollar un segundo gobierno progresista.

## 1 LA AGENDA EN MATERIA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Tres temas han estado en el debate respecto a la dirección a seguir en materia internacional durante el primer gobierno progresista del Frente Amplio.

---

<sup>1</sup> El nombre completo del lema era Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría.

En primer lugar se ubican las relaciones con Argentina, Brasil y los Estados Unidos. En el diseño de la política exterior del Uruguay son clave tanto las relaciones con sus dos vecinos como con la potencia hegemónica mundial. Los dos primeros por su peso y cercanía y la última por su importancia global, su influencia en la región y sus intereses específicos en el Cono Sur del continente. Estas tres relaciones no pueden verse en forma aislada sino en estrecha vinculación, lo que es un desafío analítico y político de primera magnitud.

Con respecto a la Argentina, las relaciones estuvieron en su peor momento a fines de la anterior Administración, bajo la presidencia del Dr. Jorge Batlle. El gobierno progresista no ha podido llevar las relaciones a su buen nivel habitual, aunque se puede afirmar que muy lentamente las mismas han ido mejorando, probablemente en mayor medida por los cambios internos en la Argentina que por una estrategia proactiva de mejoramiento por parte del Uruguay.

Las relaciones con el Brasil de Lula han sido excelentes, más allá de inconvenientes comerciales en nuestras fronteras, todos ellos subsanables. Las frecuentes visitas del asesor personal del Presidente brasileño en materia internacional, el Dr. Marco Aurelio García al Uruguay son un indicador de la muy buena relación existente entre dos gobiernos afines, afinidad inexistente con el anterior gobierno colorado. Sin embargo, tan buen relacionamiento no se ha traducido en una acción de liderazgo regional brasileño que permitiera mejorar las debilitadas relaciones con Argentina.

Finalmente, las relaciones con los Estados Unidos han continuado siendo muy buenas, aunque distintas de las desarrolladas durante la anterior administración colorada. Vázquez recibió a George W. Bush en su residencia de descanso en Colonia y se reunió con Barack Obama en ocasión de su última visita a los EEUU en septiembre de 2009. La pertenencia de Uruguay al grupo de los países latinoamericanos que forman parte del progresismo de cuño socialista democrático ayuda a consolidar la buena relación por el efecto de

diferenciación con otros gobiernos de la región con orientaciones de corte más populista o nacionalista.

En segundo lugar, otra definición a la que se enfrentó el gobierno progresista uruguayo refiere al espacio regional considerado prioritario para el Uruguay: ¿MERCOSUR, Sudamérica o Latinoamérica? Durante la presidencia de Batlle hubo un alejamiento de la región y una postura más cercana al norte de Latinoamérica, postura que entre otras cosas se vio reflejada en el TLC que el Uruguay firmó con México en el año 2004.

Durante el presente gobierno, y más allá de la vocación de fortalecimiento del espacio subregional mercosuriano, el apoyo al proceso de conformación de una integración subcontinental en Sudamérica o la vocación latinoamericanista que viene desde el fondo de la historia, Uruguay ha tenido que definir prioridades en función de la tensión existente entre la profundización del proceso de integración en curso y la ampliación del espacio integrado. La política llevada adelante parece priorizar a Sudamérica como horizonte supranacional de mediano plazo, sin descuidar una política de largo plazo que ve en Latinoamérica el espacio común a construir y afianzar.

Se puede afirmar que en esta cuestión Uruguay no ha terminado de optar: por momentos parece alineado detrás de una construcción política sudamericanista y por momentos las relaciones con países como México o Cuba ubican al país con una fuerte presencia fuera de la región inmediata. La evaluación crítica que el gobierno uruguayo tiene del actual funcionamiento del MERCOSUR parece incidir en la expansión de los límites de nuestra área prioritaria por lo menos hasta todo el subcontinente sudamericano.

Un tercer tema en debate refiere a cuál o cuáles son los bloques económicos y políticos a privilegiar por parte de la política exterior uruguayo: ¿Europa, Asia (China e India principalmente) y/o Norteamérica?

En relación a esta pregunta puede afirmarse que existen tres vectores de diferente peso relativo a la hora de orientar la política internacional del país: la orientación europeísta, la reorientación hacia el Pacífico o el cerramiento en el continente americano. A partir de ellos, como tipos puros existen cuatro combinaciones posibles: a) el mantenimiento y profundización de la relación con el viejo continente, unido a una apertura a los nuevos mercados asiáticos emergentes; b) una orientación atlantista equilibrada; c) la reorientación hacia toda la cuenca del Pacífico que incluye los países de América del Norte; y d) un juego simultáneo en las tres direcciones planteadas.

La definición estratégica del anterior gobierno ubicaba a Estados Unidos como central en su vinculación con los países desarrollados o las grandes economías emergentes. En el presente gobierno progresista ha habido un posicionamiento equilibrado hacia los tres vectores regionales antes citados, sin que ninguno tenga más atención que los otros. Las giras y acuerdos presidenciales así lo muestran al no haberse desatendido ninguna región en desmedro de las otras. Podría evaluarse un declive relativo de la importancia norteamericana a lo largo del período sin que ello signifique su abandono como región de alta relevancia en la política exterior del país en la actualidad, como lo demuestra la última y extensa gira presidencial de septiembre de 2009 por los Estados Unidos.

## 2 LA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

Varias son las interrogantes que pueden formularse en relación a la estrategia de inserción internacional del país: ¿se constata continuidad, ajuste o cambio de las líneas iniciales trazadas al comienzo de esta Administración?, ¿existe un pensamiento estratégico que guíe la política internacional del país o estamos en presencia de un accionar táctico, a la espera de una posible segunda Administración frentista que profundice las orientaciones originales o las redefina definitivamente?

La idea central es que el gobierno de Uruguay ha adoptado como orientación de su política exterior la búsqueda de una inserción internacional en la diversidad, con proyección simultánea hacia el espacio regional y hacia el mundo, lo que ha sido denominado "regionalismo abierto".

El balance entre continuidades, ajustes y cambios en lo que refiere a la política exterior del Uruguay durante la presidencia del Dr. Tabaré Vázquez surge del análisis de los puntos fuertes y las oportunidades de mejora que ha tenido el país en materia internacional.

En concreto, se presentan a continuación cuatro puntos centrales de la política internacional de la Administración Vázquez:

La exitosa negociación de la deuda externa con el FMI. El actual gobierno realizó un cambio sustantivo en el manejo externo de la deuda del país, consiguiéndose al final del período una mejora muy apreciable de la ratio Deuda/PBI.

El regionalismo abierto ha sido la guía de las relaciones bilaterales y multilaterales del país, disminuyendo así el fuerte proamericanismo del anterior gobierno.

La activa participación de tropas uruguayas en las fuerzas de paz de Naciones Unidas continuó la tradición nacional de defensa del Derecho Internacional y promoción de la paz.

El proceso decisivo de la política internacional, su estructura y los modelos utilizados fueron muy distintos a lo utilizado durante la Administración anterior.

### 3 LA RELACIÓN DE URUGUAY CON LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

La relación de Uruguay con las instituciones internacionales puede ser dividida en tres niveles: la mantenida con las Naciones Unidas, las acciones llevadas

adelante en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la que tuvo con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), en particular la negociación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Uruguay ha definido durante la presente Administración una firme voluntad de contribuir al proceso de transformación del sistema internacional de forma que se respeten y protejan los derechos de las ciudadanas y ciudadanos de todo el planeta. En particular, se involucró en la reforma del sistema de Naciones Unidas, participando, por iniciativa gubernamental, como país piloto de dicha reforma junto a otros siete países en el mundo –de hecho fue el único país de Latinoamérica involucrado en dicho proceso–. En el mismo sentido, Uruguay no sólo ha suscrito sino también impulsado los acuerdos internacionales realizados en los últimos años sobre medio ambiente, comercio, desarme, combate a la pobreza, seguridad alimentaria, igualdad de género y lucha contra la discriminación racial. Vale la pena destacar la alta prioridad que el Presidente Vázquez ha asignado al tema del cambio climático y su próxima participación en diciembre de 2009 en la Cumbre de Copenhague así como su incorporación el año entrante (2010) a un panel de alto nivel junto a los expresidentes Lagos y Cardozo sobre pobreza e inclusión social organizado por el Banco Mundial.

Sacudido por la crisis, Uruguay ha apoyado la creación de una nueva arquitectura económico-financiera, más adecuada y justa, que renueve el viejo orden nacido en Bretton Woods en lo que refiere a las instituciones financieras internacionales. Se ha integrado al grupo de los "20 plus", saliendo del aislamiento autoimpuesto durante el anterior gobierno, buscando potenciar su participación en la OMC para bregar más eficientemente por un comercio más justo en sus términos de intercambio.

En este contexto, vale la pena reseñar con mayor precisión el proceso de negociación de la deuda externa uruguaya con el FMI.

A comienzos del año 2005, cuando el Frente Amplio asumió el gobierno nacional, Uruguay estaba emergiendo de la crisis económico-financiera en la que se sumergió el país en el año 2002. El volumen de la deuda externa al finalizar el 2004 era de U\$S 13.322 millones, más del 100% del PBI nacional, y la deuda con los organismos internacionales de crédito en general y el FMI en particular era muy importante.

En la negociación de la deuda externa emprendida por el gobierno uruguayo en el 2005 se pueden reconocer dos instancias bien diferenciadas: una primera, de índole preparatoria que se desarrolló en Uruguay y una segunda, que ocupa el centro del proceso negociador, que se dio en Estados Unidos<sup>2</sup>.

Los preparativos de la negociación se iniciaron con una primera fase exploratoria en diciembre de 2004, cuando el equipo del gobierno electo analizó el marco de restricciones existentes y las prioridades del gobierno. Luego una segunda instancia relevante tuvo lugar en enero de 2005 cuando todo el gabinete se reunió con la misión del FMI encabezada por Anoop Singh, Director del Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo. A su vez, entre el 18 y el 22 de enero del 2005, se registraron instancias de trabajo conjunto entre los integrantes del equipo económico del gobierno electo y las misiones del BID y del Banco Mundial. En este período previo a la asunción del gobierno electo, se destaca, en febrero de 2004, la visita de Agustín Carstens, Subdirector Gerente del Fondo Monetario Internacional y número tres del FMI, con una nutrida agenda de contactos al más alto nivel.

Estando ya el gobierno en funciones, llegó al país una misión del FMI en marzo del 2005 y, a partir del 9 de mayo de 2005, los técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y los integrantes de la misión del FMI consolidaron la información estadística disponible en el país, que sería utilizada como base de las proyecciones realizadas por el equipo económico uruguayo. En EEUU el equipo negociador

---

<sup>2</sup> Luego de estas instancias claves hubo momentos de post negociación tanto en Uruguay como en Norteamérica.

uruguayo realizó una serie de entrevistas con los directores de los países más relevantes del FMI<sup>3</sup>, reuniones que permitieron aquilatar adecuadamente los complejos intereses del organismo en este proceso de negociación en ciernes.

El equipo negociador uruguayo tuvo interlocutores en tres niveles: puede ubicarse en el primer nivel a los funcionarios integrantes de las misiones del FMI en Uruguay, en el segundo al número tres del Fondo el Subdirector Gerente Agustín Carstens y en nivel más alto al Director Gerente del FMI, el español Rodrigo de Rato. En las instancias de negociación con Uruguay no participó la número dos del FMI, la estadounidense Anne Krueger, Primera Subdirectora Gerente de la Institución.

El acuerdo final con el FMI se centró en la obtención por parte del Estado uruguayo de un superávit fiscal del 3,5% en el año 2005, 3,7% en el 2006 y 4% en el 2007, lo cual garantizaba el pago de los intereses de la deuda y, unido al crecimiento programado del PBI del Uruguay, llevó la proporción de la deuda a menos de las tres quintas partes de su volumen.

Luego de alcanzados los acuerdos básicos se avanzó en la negociación de carácter técnico-político con el Banco Mundial (BM) y el BID para ajustar los préstamos de dichos organismos a los proyectos de desarrollo en Uruguay y sustituir, en parte, empréstitos con el FMI por deudas con el BM y BID. En concreto, el equipo negociador se reunió con los directores de ambos bancos para acordar los detalles de los préstamos a recibir por parte de dichas instituciones, luego de cerrado el acuerdo establecido en la carta de intención firmada por Uruguay y el FMI. Estos acuerdos complementarios permitieron consolidar la disminución drástica del nivel de exposición del FMI en Uruguay.

---

<sup>3</sup> La misión uruguayo mantuvo reuniones con miembros del Directorio del FMI de distintos países, incluyéndose una entrevista con la Directora por los Estados Unidos que tiene el mayor peso accionario en la institución.



La reunión entre el Director Gerente del FMI, Rodrigo de Rato, con el Presidente Tabaré Vázquez en Washington el 13 de septiembre de 2005 significó una ratificación de todo el primer ciclo de la negociación.

*Creo sinceramente que el esfuerzo que ha realizado (el país) es un esfuerzo muy importante para el futuro de Uruguay, y que permite que el país pueda enfrentarse a desafíos que tiene, considerables, de manera sólida. Nos parece que ha habido un aumento claro de credibilidad del país, y que también el cambio de gobierno y que la orientación macroeconómica se mantenga, e incluso se acentúe, nos parece que es un hecho a resaltar de la situación de Uruguay, como lo es también el camino de reformas que el Equipo Económico que dirige el Ministro Astori está realizando desde el punto de vista fiscal, desde el punto de vista tributario, desde el punto de vista financiero, y en todo ello creo que existe además una buena colaboración por parte del Fondo Monetario y el gobierno del Presidente. (Rodrigo de Rato, 13/9/5, página web de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay).*

Finalmente, el 28 de septiembre de 2005 se completó la primera revisión del acuerdo stand by aprobado en junio de 2005 a tres años, acuerdo por el cual Uruguay recibió préstamos por aproximadamente 1.100 millones de dólares. Al analizar la deuda por tipo de acreedores se observa que el 43% de la misma era con organismos internacionales; en particular, en el año 2004 la deuda con el FMI ascendía a 18,3% del PBI, lo que colocaba a Uruguay como el segundo país con mayor endeudamiento con el FMI en función del tamaño de su economía luego de Turquía.

El equipo negociador del Uruguay en los Estados Unidos estuvo integrado por el Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, y el Jefe de la Asesoría Macroeconómica del Ministerio, el Dr. Fernando Lorenzo. El negociador principal por el FMI fue el Subdirector Gerente del Fondo Monetario Internacional Agustín Carstens, más allá de las instancias ratificadoras del acuerdo final por parte del Director Gerente del FMI, Don Rodrigo de Rato.

A la hora de negociar, para el FMI era clave priorizar su salida de Uruguay, salida que debía producirse en la forma más rápida posible. Por ello es que en el Directorio del FMI había posiciones proclives a exigir un superávit fiscal anual superior al 4%.

El reclamo de negociaciones anuales del FMI con Uruguay se basaba en la falta de confianza inicial en la capacidad del país de sostener guarismos tan altos de superávit fiscal que hicieran sostenible el pago de los intereses de la deuda y su amortización. Unido a lo anterior, y consistente con estos objetivos, había una clara falta de voluntad de transferir nuevos recursos a Uruguay. La capacidad de adelantar pagos por parte de Uruguay actuó positivamente sobre posibles futuras negociaciones.

Si se miran los condicionamientos generales que el FMI impulsa en los países en desarrollo, uno de los objetivos adicionales del Fondo era impulsar reformas estructurales, incluyendo las privatizaciones en el paquete de reformas –las que nunca llegaron a plasmarse en los acuerdos finalmente alcanzados–.

También era un objetivo del FMI el mantenimiento de una muy buena relación con Uruguay, como ejemplo para otros países, especialmente para Argentina.

Finalmente, no debe olvidarse que dentro de los temas importantes del Fondo se encuentra el respetar los intereses de sus principales socios, en particular Estados Unidos. De ahí la importancia de recordar la voluntad de Estados Unidos de conservar la buena relación establecida con el país en el gobierno encabezado por Jorge Batlle (2000-2004). Para la potencia del norte, la ecuación costo-beneficio del relacionamiento con Uruguay es superior que la que esta potencia puede obtener con Brasil –por los montos necesarios a ser movilizados– o con Argentina –por la relación oscilante entablada con dicho país en el último medio siglo–.

Los intereses de Uruguay en su relación con el FMI eran, en primer lugar, el bajar la ratio deuda externa/PBI en general y en particular disminuir la deuda con

las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). Dicha ratio llegó a estar casi en el 110% en el 2003, se ubicaba en el 100% al finalizar el 2004 y en el 80% al finalizar el 2005. El gobierno de Tabaré Vázquez esperaba ubicar la ratio deuda externa/PBI en el entorno del 60% al fin del mandato en el 2009, cosa que ha cumplido con creces. Cabe recordar que la deuda del país estuvo en el entorno del 30% al 40% de su PBI a lo largo de toda la década de los noventa.

Un segundo foco de interés radicaba en el logro de un superávit fiscal moderado, que no generara restricciones excesivas a la hora de implementar el plan de gobierno de la izquierda y, a su vez, arrojará un resultado global de las finanzas públicas equilibrado al finalizar el período. La evolución de dicho resultado global prevista por el gobierno fue de -1,3% en el 2005, y de -1,2%, -0,7%, -0,5% y -0,4% en los años sucesivos. Uruguay alcanzaría dicha situación final de casi equilibrio en base a un superávit fiscal estable en el tiempo y una leve disminución del peso de los intereses en el período (de 4,8% a 4,4%). Hasta la llegada de la crisis mundial dichos objetivos fueron logrados adecuadamente.

Asociado con lo anterior, uno de los intereses del país era mantener estables los niveles de deuda bruta del sector público a lo largo de todo el período de gobierno, poniendo fin al crecimiento explosivo de la deuda que pasó de aproximadamente 6.000 millones en el 1995, a los 8.000 millones en el 2000 y 13.000 millones a comienzos del año 2005.

En tercer lugar, como corolario del plan de gobierno antes reseñado, era interés del gobierno uruguayo la realización de ciertas reformas estructurales claves, aunque sin incluir en el paquete privatizaciones por considerarlas insostenibles políticamente y no deseables desde el punto de vista programático. En concreto, las principales reformas estructurales de interés para el equipo negociador uruguayo eran la reforma tributaria, la previsional (Caja Policial, Caja Militar y Caja Bancaria) y la financiera.

En cuarto lugar, interesaba al gobierno uruguayo cumplir sus promesas electorales, en especial desarrollar políticas sociales contra la pobreza y la

indigencia, situaciones éstas acrecentadas durante la crisis del 2002 hasta niveles nunca observados en el país y que afectan especialmente a la infancia.

Finalmente, un objetivo de Uruguay en sus relaciones con el FMI fue que el cumplimiento de los acuerdos con dicha institución redundara en la consolidación de un clima favorable de inversiones puesto que el gobierno consideraba que a través de la inversión se crearían más puestos de trabajo, vía de salida de la pobreza para buena parte de la población en tal situación.

Como objetivo secundario se estableció el adelantamiento de pagos de la deuda, para obtener mejores tasas de interés y/o para disminuir la condicionalidad del país. Este objetivo se cumplió en el año 2006, poco antes de realizarse las elecciones de las autoridades partidarias del Frente Amplio para el período, al pagarse la totalidad de la deuda con el FMI.

Se puede afirmar que entre Uruguay y el FMI se dio una tensión que osciló entre la cooperación y el potencial conflicto. Dicha tensión surgió de las convergencias, las divergencias y las complementariedades de los intereses ya reseñados, a lo cual se sumó el peso de otros factores.

En primer lugar, los problemas ideológicos al interior del partido de gobierno, en cuyo discurso la relación con el Fondo se ubicó históricamente en el polo del conflicto y no en el de la cooperación. En segundo lugar, la negociación con el FMI vino a procesarse en un contexto de cambio político intenso y luego de una etapa de subordinación de Uruguay respecto al FMI en años como 2002 y 2003, con alta dependencia económica y financiera. En tercer término, la negociación tuvo lugar en momentos en que Estados Unidos se posicionaba como el principal socio comercial del Uruguay dado que las exportaciones a dicho país se ubicaban en el año 2005 por encima de las realizadas a todos los países del MERCOSUR juntos y de las dirigidas a la Unión Europea.

Una evaluación primaria de la negociación lleva a catalogarla como un éxito. El mismo radicó en aspirar a lo posible (en términos del superávit fiscal), ceder en lo que convenía (reformas estructurales) y cerrar muy rápidamente el proceso de negociación.

En el proceso de negociación siempre estuvo presente: a) el potencial uso de la amenaza de ruptura de las negociaciones; b) la interpretación clara de las necesidades de los negociadores del FMI; c) el aprovechar el capital acumulado en términos de relacionamiento y la reputación de cumplir con los compromisos asumidos; y d) la utilización al máximo de la carta de la gobernabilidad del país resultante de las mayorías parlamentarias del partido de gobierno en un régimen presidencialista.

Uno de los factores que llevaron al éxito de la negociación fue la solidez del equipo económico del Ministerio. La figura del Ministro fue muy importante a la hora de sopesar el prestigio del equipo pero sus dos lugartenientes (Lorenzo y Bergara), de amplia trayectoria académica y profesional y con buen relacionamiento con los organismos internacionales, también aportaron un peso específico importante.

Lo anterior llevó a que las proyecciones de crecimiento fueran creíbles para los organismos de crédito internacionales en general y para el FMI en particular.

En segundo lugar, hubo factores que coadyuvaron a dicha credibilidad como fueron las mayorías parlamentarias del gobierno, el apoyo del Presidente a las negociaciones, la posibilidad de tener una agenda rápida de reformas (a un año) y el ajuste de las tarifas públicas antes de la negociación cerrando la brecha fiscal generada por la rebaja de impuestos de gobierno anterior. En base a esa credibilidad es que la posibilidad de suspender la negociación y optar por la mejor alternativa al acuerdo negociado, fue una salida que alejó la lisa y llana imposición de una solución favorable sólo para el FMI.

En tercer lugar, se encuentran los factores externos que llevaron al éxito de la negociación, especialmente el apoyo de las autoridades americanas y la necesidad del FMI de incentivar comportamientos distintos de los de Argentina en el manejo de su deuda.

#### 4 REGIONALISMO ABIERTO E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE URUGUAY EN EL MARCO DE LAS RELACIONES EXTERNAS DEL MERCOSUR

Uruguay se ha debatido entre un modo de inserción en la diversidad (lo que es impulsado por la mayoría de los cuadros políticos frentistas) y la inclinación hacia un único polo, lo que privilegiaría un modelo uniformador de la región, sea a través de un acercamiento económico-comercial con los Estados Unidos como potencia hegemónica global, sea restringiendo el espacio de integración a Sudamérica y potenciando a Brasil como un actor global en un mundo multipolar.

De hecho, ambas alternativas estuvieron en disputa durante los primeros tres años de la Administración frentista, teniendo como exponentes extremos a los sectores más tecnocráticos del gobierno, por un lado, y a los más ideologizados, por otro, sin que ninguno lograra el predominio en el trazado de la política internacional del país.

Otra cara de la misma moneda es la discusión sobre si la integración latinoamericana debe darse por círculos concéntricos en expansión secuencial (primero la integración del MERCOSUR, luego la de Sudamérica y recién al final la de toda Latinoamérica) o si la misma debe suponer una diversidad de agrupamientos interactuando en toda la región.

La política exterior de Uruguay está estrechamente ligada al relacionamiento externo del MERCOSUR. En un primer nivel de cercanía se ubica lo relativo al hemisferio y, en especial los países asociados al MERCOSUR como son Chile y Bolivia; a este círculo se incorporarán a la brevedad los países de la CAN. En

un segundo círculo aparecen los países de América Central y el Caribe, más específicamente los integrantes del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Cuba y los miembros de CARICOM. En un tercer círculo se ubican los países de América del Norte, concretamente México, Estados Unidos y Canadá.

En un segundo nivel de importancia se encuentra el relacionamiento con Europa que tiene como actor principal a la Unión Europea (UE) y luego a los países que pertenecen a la EFTA, en su momento y antes de su incorporación a UE, estaban también los países del Visegrád y de la Organización de Cooperación Económica de los Países de la Cuenca del Mar Negro; finalmente, y en este mismo nivel, también reviste importancia la Federación Rusa como un actor independiente de los anteriores.

En un tercer nivel se posicionan diversos agrupamientos de países que para Uruguay y el MERCOSUR tienen niveles de importancia variables en el tiempo. Por un lado, está Israel y los países musulmanes como el Consejo de Cooperación del Golfo, Egipto, Marruecos, Turquía y Pakistán. Por otro, los países asiáticos –la India, Japón, Corea, China–, la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y Singapur; finalmente, hay dos grupos de países relevantes en el concierto internacional como son la Unión de Países del Sur de África (SACU) y Australia y Nueva Zelanda (CER) también altamente relevantes para el Uruguay y el MERCOSUR.

En relación al primer nivel de cercanía, los resultados del relacionamiento del MERCOSUR han sido diversos. Las relaciones externas del MERCOSUR han sido buenas y los acuerdos fructíferos con todos aquellos países pertenecientes al primer círculo (Sudamérica) han generado moderadas expectativas en el caso de los del segundo círculo (Centro América y el Caribe) y resultados nulos en los del tercer círculo (América del Norte) para el MERCOSUR como un todo –más allá de los acuerdo de libre comercio de uno de sus socios, Uruguay, con México.

En lo referente al segundo nivel, más de una década de conversaciones y negociaciones no han resultado en avances sustantivos y aún cuando parece haber una ventana de oportunidades en el próximo año 2010, la historia demuestra que debe primar la prudencia en cuanto a las expectativas de acuerdos satisfactorios antes de que recomience la ronda de la OMC en el 2012. La obtención de resultados concretos en este relacionamiento externo específico puede ser la base para que se reinicien negociaciones del MERCOSUR con los Estados Unidos en un nuevo marco global que incluya en el proceso a Canadá y a México.

Las relaciones en el tercer nivel pasan, por un lado, por una ampliación de los vínculos comerciales con los países árabes para permitir un fluido proceso interno de ratificación de los acuerdos con Israel, sobre todo en Brasil al verse más equilibrado los vínculos internacionales del bloque, aunque es de destacar que el acuerdo ya ratificado por el Parlamento del Uruguay entrara en vigor entre ambos países cuando sea ratificado por el Parlamento israelí. Por otro lado, la profundización de los vínculos con las pujantes economías asiáticas, tomará un largo tiempo antes de que la región esté preparada para tratados de libre comercio. Finalmente, las relaciones con países como los de la SACU están íntimamente vinculadas a las relaciones con las potencias emergentes en el sistema internacional (India, China y Rusia), con un componente político más que económico-comercial, al tiempo que las relaciones con Australia y Nueva Zelanda están estrechamente asociadas con los acuerdos generales a los que el MERCOSUR llegue con las principales potencias de Occidente (UE, EEUU y Canadá).

En síntesis, hay avances en lo que puede ser el sistema ALADI y escasos logros en el resto del relacionamiento. En un escenario optimista es posible considerar que los avances en las próximas negociaciones con la UE podrían tener un posible efecto dominó de largo plazo que permitiría retomar las negociaciones con los Estados Unidos, incursionar exitosamente en el mundo musulmán, consolidar el acuerdo con Israel y generar una lógica de relacionamiento positivo con los nuevos agrupamientos emergentes en el mundo como son el que laxamente constituyen



China, India, Rusia y Sudáfrica –agrupamiento al que Brasil ha dedicado ingentes esfuerzos diplomáticos por cortejar–. La visión pesimista es que habrá que esperar a los resultados en la OMC a partir del 2012, en negociaciones que llevarán el resto de la próxima década, para relanzar una agenda de relacionamiento externo con posibilidades de obtener algún resultado positivo en lo económico-comercial, más allá del posicionamiento del bloque como un actor a ser tenido en cuenta en la política mundial de siglo XXI.

Para el Uruguay, el relacionamiento hemisférico ha sido la prioridad geoestratégica durante la presente Administración frenteamplista; América del Sur como la región inmediata es la de más alta prioridad; la vinculación con América Central y el Caribe es difícil al ser el patio trasero de la potencia hegemónica mundial. El relacionamiento con Europa durante el año 2010 es la oportunidad más importante que tiene Uruguay. En cuanto al resto del mundo, las potencias emergentes tienen prioridad, lo que no significa dejar de lado ni a Israel ni a los países musulmanes. El relacionamiento con Asia es, para muchos cuadros frentistas, el futuro.

Una serie de elementos deben ser tenidos en cuenta a la hora de pensar la integración regional en clave progresista. En primer lugar, es necesario que los gobiernos progresistas desplieguen confianza y colaboración en la construcción política de una Confederación Sudamericana, lo cual implica pasar de la intergubernamentalidad a la supranacionalidad. En otros términos, ni simple área de libre comercio ni Federación o Estado Unitario sino respeto por la diversidad en la convergencia de los intereses de los pueblos.

Un segundo elemento es la formulación e implementación de una política exterior y de defensa común para toda Sudamérica. Esto se basa en la promoción de la democracia como garante de la integración y el necesario impulso de un enfoque de derechos a la hora de generar políticas públicas regionales vitales tales como energía, comunicaciones, transporte intercontinental, seguridad, educación, innovación científico-tecnológica, e inclusión social.

Para ello es necesario generar institucionalidad. Dicho en otros términos, el fortalecimiento de los tres poderes de un Estado Regional: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Dicha institucionalidad debe contar con un sistema de liderazgo regional y con una visión estratégica compartida. Se debe ir también hacia un Parlamento Regional articulado en torno a familias ideológicas y no clivajes nacionales y, finalmente, debe contarse con un Tribunal de Controversias y Litigios regional con capacidad de aplicar la legislación regional en forma efectiva en los ámbitos nacionales en sus áreas de competencia.

Debe crearse, además, una institución regional de Derechos Humanos más allá de los clásicos poderes regionales, institución que esté al servicio de las ciudadanas y los ciudadanos de la región. Adicionalmente, debe fortalecerse la red de partidos progresistas de la región como actores claves del proceso, dedicados a la formación de cuadros políticos supranacionales, la elaboración de programas regionales comunes y la promoción de la unidad del progresismo, en estrecha vinculación con partidos progresistas de otras regiones del mundo.

Los valores clásicos de la izquierda progresista son los pilares de una integración regional de nuevo tipo basada en la justicia social y la igualdad sin inequidades como horizonte utópico, la libertad como principio inviolable y la solidaridad entre pueblos y personas de muy diverso origen, condición y preferencias.

## 5 LA ACTIVA PARTICIPACIÓN DE TROPAS URUGUAYAS EN LAS FUERZAS DE PAZ DE NACIONES UNIDAS

En los debates parlamentarios desarrollados durante la Administración Vázquez se ha reconocido como objetivo la búsqueda de estabilidad para el gobierno haitiano y la promoción de vías de desarrollo endógeno en un marco democrático. En este panorama siempre ha estado presente, como una opción de política pública, la retirada de las fuerzas uruguayas de Haití. Sin embargo, hasta el momento ha prosperado la transformación gradual de la intervención

puramente militar en una orientada al desarrollo. El criterio de legitimidad básico ha sido que la intervención se produce al amparo de una solicitud del gobierno democráticamente elegido por el pueblo haitiano, no como fuerza de ocupación funcional a los intereses americanos y franceses en la zona.

El relacionamiento entre la Cancillería –encargada de coordinar el conjunto de acciones del país en política exterior– y el Ministerio de Defensa Nacional no ha sido sencillo, más por prescindencia de la primera que por conflictividad del segundo.

Por otra parte, la comunicación masiva de los debates parlamentarios ha alimentado la construcción programática, sea confirmando las posiciones históricas de los partidos tradicionales o adecuando y revisando las del Frente Amplio.

Finalmente, la alternativa del retiro unilateral de las tropas uruguayas en Haití, por el previsible caos que ello generaría –entre otras cosas porque es el segundo contingente militar en Haití, luego del de Brasil–, ha contribuido a los acuerdos y apoyos a la misión. De ahí que, cada vez que llegó al Parlamento la solicitud de autorización de relevo de tropas, proveniente del Poder Ejecutivo, se reunieron los votos de los legisladores del gobierno y la oposición.

En suma, en éste como en muchos otros casos, los acuerdos en materia internacional al interior del Frente Amplio han sido el fruto de una trabajosa construcción político-cultural, construcción que no ha estado exenta de conflictos pero que también ha conseguido la cooperación interpartidaria.

## 6 EL PROCESO DECISIVO DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL DEL URUGUAY 2005 – 2009

Una oportunidad de mejora que aún queda por desarrollar en una futura segunda administración progresista es la reestructuración del proceso decisivo en materia de política exterior y su consolidación institucional.

Tres son los relatos posibles sobre el proceso decisivo de la política internacional uruguaya de la presente Administración Vázquez. Tales relatos pueden configurarse en función de siete preguntas clave que se presentan a continuación:

En materia de inserción internacional, el Presidente de la República ¿dirige, coordina o dirime entre diversas posiciones? Si el Presidente es quien ejerce la conducción estratégica de la política internacional uruguaya, ¿quién ejerce la conducción política cotidiana, táctica, del servicio exterior? ¿Existe un modelo decisorio interno predominante a la hora de fijar la política internacional del país o, por el contrario, conviven en el gobierno varios modelos decisivos dependiendo de la temática, con quien se interactúa y los recursos de los que se dispone? ¿De qué tipo es/son dicho(s) modelo(s): formal, competitivo o colegiado? ¿Quién diseña, monitorea y evalúa la política internacional del país? En el marco de la ola de reformas que el gobierno impulsa en diversos campos, ¿cuán importante es la política internacional? La inserción regional e internacional del país, ¿constituye un tema relevante en la actual agenda electoral del 2009?

Un primer relato sostiene que la política internacional del país es dirigida por el Presidente y coordinada por la Cancillería que, además, realiza la conducción política del servicio exterior y existe un modelo decisorio predominante de carácter formal. El diseño de la política internacional es realizado por el centro presidencial con el apoyo de la Cancillería o está directamente en manos de la Cancillería. Por su parte, las tareas de monitoreo y de evaluación primaria de la política exterior se desarrollan en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, al tiempo que la evaluación final es asumida por el centro presidencial a partir de los insumos generados por dicho Ministerio. La política internacional es uno de los temas principales de la agenda y marca diferencias inter e intra partidarias en general y al interior del partido de gobierno en particular, por lo que es un tema de la campaña electoral importante.

Un segundo relato, alterego del anterior, plantea que el Presidente básicamente dirime entre varias posiciones sobre la cuestión internacional y la conducción táctica de la misma está fragmentada entre múltiples actores gubernamentales con relaciones de asimetría, favorables en general al Ministerio de Economía y Finanzas. Según esta visión, el modelo decisorio predominante es el competitivo y no existe un diseño sistémico de la política internacional, su monitoreo es casi inexistente, la evaluación es externa y forma parte de la agenda política reflejada en los medios de comunicación masiva. Dada la envergadura de las políticas domésticas en discusión, el tema internacional pasa a un segundo plano y concita un bajo interés presidencial. En la campaña electoral del 2009 el foco central está más en la economía y los problemas sociales y no en la política internacional del país.

Finalmente, existe un tercer relato, equidistante de los anteriores y en parte más complejo, según el cual el Presidente dirige la política internacional por momentos y en otros momentos el centro presidencial asume la coordinación y termina dirimiendo entre posiciones o avalando negociaciones internacionales ya realizadas. Mientras la conducción táctica es llevada adelante por un actor político-institucional de primer nivel (MEF, MRREE, Ministerio de Defensa Nacional) que varía según el tema de que se trate, en la toma de decisiones coexisten diversos modelos decisivos, incluso el colegiado. El diseño de la política internacional, más que un diseño establecido a priori, es el resultado de lógicas adaptativas y/o de aprendizaje. En cuanto a la fase de monitoreo y evaluación de la política exterior, no existe un único seguimiento de la misma sino tantos como políticas exteriores tiene el país en los diversos campos de su vinculación con el mundo y la evaluación es una construcción que se retroalimenta de la agenda de los medios, con un anclaje principal en la agenda política marcada por el gobierno en interacción con la fuerza política a la que representa. Finalmente, los ciclos de altísima prioridad de la política internacional en la agenda alternan con ciclos de caída en el orden de importancia relativa, en parte por los estímulos externos existentes y en parte por el corrimiento que las reformas domésticas generan en la agenda pública.

Se puede afirmar que este último relato es el que más se ajusta a la realidad sobre cómo fue llevado adelante el proceso decisivo de la política internacional del país, lo cual es una variante importante respecto a las formas anteriores de conducción más formales y basadas más en el uso de la autoridad que del liderazgo en materia internacional.

Algunos apuntes sobre esta forma de conducción de la política internacional del país: el “caos” tiene “mala fama”. Por ello, cuando se constata que en la arena de la política internacional de Uruguay existen múltiples actores gubernamentales sin predominio claro de ninguno de ellos, con distintas posiciones sobre la mejor inserción internacional, frecuentemente emerge la aspiración a que el gobierno funcione como un actor racional unificado y se logre una relación biunívoca entre las prioridades nacionales y las políticas del área internacional.

La falsedad de dicha aspiración ha sido demostrada hace varias décadas: las instituciones son importantes y son diversas; las organizaciones concretas disputan espacios de poder y la resultante de dichas interacciones estratégicas es, en algunas ocasiones, la convergencia en un vector único –como un haz– y, en otras ocasiones, la divergencia de posturas. En materia de política internacional esto se plasma en orientaciones diversas que incluso pueden llegar a ser antagónicas, hubo, pues, en el Frente Amplio diversidad de orientaciones y matices y sesgos muy diversos.

## 7 LOS MODELOS DECISIVOS APLICABLES A LA POLÍTICA INTERNACIONAL DEL URUGUAY

Un primer modelo es el formal, con una estructura vertical y jerarquizada donde el centro presidencial comanda las acciones estratégicas de la política exterior del país y el Ministerio de Relaciones Exteriores es el ejecutante principal de las directivas del Presidente. Predomina en este

modelo una lógica burocrático-organizacional de colaboración con los máximos decisores por parte de la conducción política de los aparatos burocráticos, lo cual no siempre va acompañado del mismo espíritu entre los mandos medios y medios altos del Estado. Por tanto, el juego político puede generar valor agregado al ser distribuido entre los participantes o tener escasa capacidad de contribuir con resultados e impacto a una mejor inserción internacional del país.

Este primer modelo admite una variante que surge de la observación empírica de la conducción de la política internacional americana. Este submodelo se basa en un centro presidencial que realiza cambios en la estructura formal introduciendo una lógica matricial en la estructura decisoria a partir de la existencia de un "número dos" dependiente directamente del Presidente, sin pertenencia institucional más allá de la propia Presidencia, que es encargado de la conducción de la política internacional del país. Este número dos de la Presidencia es quien ordena toda la estructura formal del Estado involucrada en el relacionamiento externo y crea a su vez grupos ad hoc de trabajo, con recursos humanos de todo el Estado.

El segundo modelo es el colegiado, con la intervención de múltiples agencias en la política internacional del país y el centro presidencial actuando como nodo de una red. En dicha red las conexiones no pasan siempre ni por la máxima jerarquía de cada institución ni por una agencia predominante como la encargada del servicio exterior del país. En este modelo prevalece la lógica de la cooperación interinstitucional, lo que no significa inexistencia de conflicto a nivel intrainstitucional. El juego que se desarrolla no es, en general, de suma cero sino de suma positiva (existen ganancias conjuntas) o negativa (ambas partes pierden) según predomine la cooperación interinstitucional o la lucha intraorganizacional.

Por último, el tercer modelo es el competitivo, con diversas agencias y/o ministerios compitiendo por las áreas del quehacer internacional del país. El

Presidente es quien dirige la orientación de la política exterior en consonancia con lo impulsado por uno o varios de los actores participantes en el proceso y frecuentemente en desmedro de las posiciones de otro u otros de los actores involucrados. En la generación de la política exterior puede haber alternancia de los actores intervinientes en el bando de los "ganadores" y en el de los "perdedores". Se trata de un modelo en el cual prevalece la lógica de la competencia interinstitucional en un juego de suma cero, donde la percepción predominante es que las posiciones sobre las que avanza un actor son parte de las que pierde otro u otros actores.

Cuando los grupos ad hoc del primer modelo, el formal, en la subvariante con un número dos de la Presidencia, adquieren una autonomía muy grande y se enfrentan a las instituciones más permanentes, puede transitarse hacia el tercer modelo cuando aparece una verdadera competencia en las fases de diseño e implementación de la política internacional del país o hacia el segundo modelo si dichos grupos se constituyen en la red de alto nivel, donde se define el accionar exterior del país.

Los tres modelos generan zonas de incertidumbre diferenciales y crecientes en el orden en el que fueron presentados. El modelo formal es aquel en que se dan las mayores certezas sobre las reglas de juego y los resultados posibles; la incertidumbre crece con el modelo colegiado por la complejización de las interacciones estratégicas y alcanza su máximo nivel en el modelo competitivo dado que según qué posición predomine será la dirección estratégica del gobierno –dirección que puede variar parcial o totalmente con un desplazamiento de la posición de un actor a la de su(s) adversario(s) en la interna gubernamental–.

La existencia de una lógica negociadora en la elaboración de la política internacional hace que la misma se recueste sobre el polo más cooperativo –modelo colegiado– o en el polo más conflictivo –modelo competitivo–, o transcurra a través de los canales institucionales –modelo formal–, lo



cual no es ni bueno ni malo per se. De hecho, los tres modelos tienen sus ventajas y desventajas, y debe descartarse que uno sea netamente superior a los demás: la robustez institucional del primero puede tornarse rigidez en algunos contextos; la pérdida de energía y zigzagismo estratégico que son riesgos del modelo competitivo pueden aumentar la tensión creativa y, por tanto, la innovación; el modelo colegiado puede caer en un parálisis deliberativa o devenir una instancia de participación e inclusión democrática por excelencia.

En particular, en el primer modelo en su forma más clásica, la Cancillería dirige la política internacional del país a partir de los grandes lineamientos del centro presidencial. En el segundo modelo, la Cancillería coordina los esfuerzos realizados por el Estado en materia internacional y en el tercero, la Cancillería disputa con fuerza sus espacios de poder y esferas de influencia, siempre amenazadas cuando no perdidas. Pero en cualquiera de los tres modelos decisivos posibles, la Cancillería debe aspirar a ser al menos un *primus inter pares* entre los actores que interactúan estratégicamente en torno a la definición de una de las más importantes políticas públicas que tiene el país: su política internacional.

En la Administración Batlle el modelo formalista fue el predominante. En la Administración Vázquez no se perfila un modelo decisivo predominante en la conducción de la política exterior de Uruguay. En realidad, en este período la configuración de uno u otro de los modelos decisivos dependió de la temática internacional específica, con sus issues particulares y sus actores, tal como se sistematiza en el cuadro presentado a continuación.

## Uruguay

---

Modelos decisorios predominantes según temática internacional y actores participantes del proceso de toma de decisiones

Temática/Modelo	Formal	Colegiado	Competitivo
Financiera			Ministerio de Economía y Finanzas/ Cancillería
Defensa			Ministerio de Defensa Nacional/ Cancillería/ Parlamento
Comercial		Ministerio de Economía y Finanzas/ Cancillería/ Uruguay 21	
Relaciones con Estados Unidos		Presidencia/Ministerio de Economía y Finanzas/ Cancillería	
Relaciones con Argentina			
Otras relaciones bilaterales	Cancillería		
Integración regional	Cancillería		
Relaciones multilaterales	Cancillería		

**Fuente: Elaboración propia.**

El cuadro se puede recorrer en sentido diagonal y ver el tránsito del modelo competitivo al colegiado y de allí al formal a medida que se pasa de temáticas específicas a las relaciones con diversos actores del sistema internacional, sean la potencia hegemónica, sus vecinos u otros.

En la arena económica compiten la Cancillería y MEF. Mientras que en los temas financieros predomina el MEF y emerge un modelo decisorio formal clásico, en los

temas comerciales compiten no sólo estos dos ministerios sino otros ministerios e instituciones estatales y paraestatales. Finalmente, en materia de inserción internacional en general y en la integración regional y el relacionamiento comercial con los Estados Unidos en particular, ha primado un modelo competitivo con dos actores principales (la Cancillería y el MEF), otros secundarios y uno episódico pero de notable importancia: el Presidente de la República.

En el área de la defensa y las misiones de paz, los actores principales son la Cancillería y el Ministerio de Defensa, con una participación que seguramente será creciente en el tema del Parlamento a partir de la Ley de Defensa que acaba de ser aprobada por el Poder Legislativo y promulgada por el Ejecutivo en septiembre de 2009.

Como hipótesis de trabajo a discutir cabe colocar los procesos decisorios para llevar adelante las negociaciones con Estados Unidos bajo un modelo colegiado, aunque puede pensarse que se dio un entramado más complejo, con la aplicación de un modelo competitivo en los momentos de mayor fuerza de quienes se oponían a un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos. Los principales actores gubernamentales en dicho proceso fueron el Presidente y el Secretario de la Presidencia, el Ministro de Economía y Finanzas, el Canciller y el Embajador uruguayo en Washington. Se estaría así en presencia de una Cancillería en cierta manera desdoblada, con personal diplomático apoyando el proceso de negociación y, simultáneamente, la conducción política del MRREE centrada en la región y más preocupada por los impactos de la relación con Estados Unidos sobre la inserción de Uruguay en el MERCOSUR que por la profundización de la relación con los Estados Unidos, profundización incluso, que si va más allá de ampliación del comercio se ve como inconveniente.

El modelo formal con un número dos del centro presidencial emergió en temas donde la Secretaría de la Presidencia adquirió un lugar clave en la toma de decisiones, relegando a los demás actores al carácter de meros ejecutores de las políticas definidas en el centro presidencial. Este tipo parece estar

vigente para un tema de singular importancia para Uruguay: las relaciones bilaterales con Argentina que por momentos –los más relevantes– han quedado en manos del Secretario de la Presidencia y por momentos han sido responsabilidad de la Cancillería.

A fines del presente mandato se constatan cuatro movimientos en la estructura gubernamental en materia de política exterior.

El primero es un movimiento de ascenso y se produce por una mayor interconexión entre la temática de la defensa nacional y la de la política exterior. Primero, con la asunción del Dr. José Bayardi como Ministro de Defensa –quien desde su cargo de Subsecretario estaba directamente involucrado en el “Grupo 2 por 9” conformado con los subsecretarios de Defensa y Relaciones Exteriores de los países que participan de la MINUSTAH (por sus siglas en inglés) en Haití–; los temas vinculados con las fuerzas de paz uruguayas desplegadas en el exterior adquirieron una alta prioridad para quienes realizan la conducción política de la Defensa Nacional. Luego, con la designación del Dr. Gonzalo Fernández como ministro de Defensa Nacional, cerrando el ciclo de consolidación y realce de dicha cartera.

El segundo movimiento es el de retirada –quizá solamente parcial– del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de los asuntos vinculados a la política económica internacional. Dos razones pueden haber incidido en esta retirada: por un lado, el primer ministro de Economía que tuvo el presente gobierno ha pasado, junto con todo su equipo, a centrarse en su candidatura vicepresidencial, siendo sustituido por un tecnopolítico más concentrado en los asuntos internos del país; por otro lado, los asuntos económicos internos a resolver en la actual coyuntura son de tal magnitud (el manejo de la crisis global y su impacto en la economía del país) que se ha tendido a dejar en manos de la Cancillería las negociaciones de los temas de relacionamiento externo (como por ejemplo los involucrados en la negociación del TIFA o de los acuerdos del MERCOSUR con la Unión Europea, más allá de que se mantenga un monitoreo permanente del tema).

En tercer lugar, se ha dado un desplazamiento lateral en la estructura decisoria, con el pasaje de un hombre de gran confianza del Presidente como lo es el Dr. Gonzalo Fernández, desde la Secretaría de la Presidencia a la Cancillería y de allí al Ministerio de Defensa Nacional. Su gestión al frente de la Cancillería puede caracterizarse como de moderación y distancia hacia fuera, con cambios hacia adentro, dándole una impronta profesionalista a su gabinete (compuesto por el Subsecretario, Director General de Secretaría y los Directores Generales de División) al integrarlo mayoritariamente por personal de carrera<sup>4</sup>, situación que se reafirmó con el nombramiento como Canciller del Embajador, Dr. Pedro Vaz, anterior subsecretario de la cartera y funcionario de carrera del Ministerio. Sin perjuicio de este cambio de personas en la conducción del MRREE al final del período de gobierno, las orientaciones de la política exterior del país no han mostrado hasta ahora variaciones, reafirmandose los principios de no intervención, autonomía, promoción de la paz y privilegio del Derecho Internacional como valores rectores de la política exterior uruguaya.

Finalmente, pueden consignarse dos movimientos simultáneos de retrotramiento y relanzamiento presidencial en materia internacional. El primero resulta de una priorización de la agenda interna en momentos en que los tiempos electorales pesan y mucho y son múltiples los aspectos de las reformas estructurales emprendidas que reclaman la atención del centro presidencial para su culminación y difusión de los resultados alcanzados. El segundo tiene que ver con el peso del centro presidencial en la fijación de la agenda internacional del país a partir de giras, cumbres y visitas de altos mandatarios a Uruguay en forma rápida y contundente.

Este relanzamiento se puede visualizar en cuatro eventos. En primer lugar, la gira presidencial por el norte de Latinoamérica (Panamá, Cuba y México) en junio de 2008, donde simultáneamente se respaldó una fórmula electoral concreta del Frente Amplio y se dio un mensaje hacia la interna frentista al

---

<sup>4</sup> Más allá de la doble condición de alguno de sus integrantes, los menos, de embajadores e integrantes del partido de gobierno y en ningún caso en lugares de prominencia ni en la estructura del Frente Amplio ni en la de los sectores que lo integran.

incluir la participación de empresarios y sindicalistas en la comitiva. A la vez, la gira logró algunos avances comerciales concretos, entre ellos la profundización del TLC con México. En retribución de dicha visita el Presidente mexicano vino recientemente a Uruguay en septiembre de 2009 avanzando en acuerdos de cooperación Sur-Sur promisorios. Este relacionamiento pone nuevamente en el tapete de la discusión nacional sobre si la prioridad estratégica regional de Uruguay es Sudamérica o Latinoamérica.

En segundo lugar, a mediados del 2008, en la cumbre del MERCOSUR en Tucumán, el Presidente de la República fue el abanderado en la lucha contra la discriminación europea a los inmigrantes latinoamericanos, siendo apoyado en dicho reclamo por los restantes mandatarios presentes en la cumbre.

En tercer lugar, ya comenzado el segundo semestre del año 2008, se produjo la reunión con la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, en Uruguay y la firma de un acuerdo de asociación estratégica, con la ratificación de los lazos de hermandad y amistad entre los dos pueblos y la sintonía entre ambos gobiernos, remarcándose la necesidad de que América Latina tenga una sola voz en el concierto mundial.

Luego de la reunión, el Presidente uruguayo planteó: *Esta asociación no es un misil dirigido a la línea de flotación de la ALADI ni del MERCOSUR, ni de Unasur, ni de cualquier otra embarcación que pueda andar por los alrededores... No hay ningún cangrejo debajo de la piedra, porque esta asociación no es excluyente respecto a los sistemas de integración en los que Chile y Uruguay participan. Esto no lo estamos haciendo a espaldas de ningún proceso de integración regional, lo estamos haciendo porque realmente se puede, se debe y lo queremos hacer*<sup>5</sup>.

Ambos Presidentes reafirmaron su coincidencia con los principios rectores de la política exterior de los dos países y renovaron su *común vocación*

---

<sup>5</sup> Todas las declaraciones presidenciales fueron tomadas de *La diaria*, 8 de julio de 2008.

*latinoamericanista, en palabras de Vázquez. Al decir de Bachelet, ambos países queremos profundizar nuestro proceso de integración, pero queremos hacerlo de manera abierta al mundo.*

*Latinoamérica debe superar la paradoja de ser una región con tantas voces, que ni se entiende a sí misma ni es escuchada por los demás. En esa tarea, que no es silenciar la diversidad sino articularla en un proyecto que involucre a todos, Chile y Uruguay pueden aportar bastante, señaló Vázquez. Ante la Asamblea General del Uruguay, Bachelet declaró: Nuestros países deben aunar voces y actuar de manera concertada en el ámbito internacional. (...) En América Latina tenemos un sentido de unidad regional, pero también tenemos viejos prejuicios y antiguas divisiones que es preciso superar. Hoy más que nunca debemos ser capaces de construir la unidad en la diversidad.*

Es de reseñar que Chile ha firmado acuerdos iguales de Asociación Estratégica sólo con la Unión Europea, México y Canadá. El acuerdo bilateral con Uruguay implica la desgravación arancelaria de prácticamente la totalidad del universo arancelario de bienes al primero de enero de 2009 (quedan exceptuados el trigo y el azúcar). Complementariamente, se suscribieron tres acuerdos más: el Protocolo Adicional del Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR; el Protocolo Adicional del Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica y la creación de una Comisión Binacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Finalmente, debe remarcarse la gira del Presidente Tabaré Vázquez por los Estados Unidos en septiembre de 2009, con su visita al Banco Mundial, su sesión con la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, y su reunión –junto a otros ocho Presidentes que contribuyen con importantes contingentes a las fuerzas de paz de Naciones Unidas– con el Presidente Barack Obama, reunión en la que tuvo un sitio de privilegio a la diestra del mandatario americano quien abrió la reunión y pidió al Presidente uruguayo que la cerrara.

## 8 LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN EL PROGRAMA DEL FRENTE AMPLIO

En un mundo ideal los programas partidarios prefiguran las políticas públicas futuras. A continuación se aborda el análisis del programa político frentista a través de tres elementos: el proceso de construcción programática como negociación política; la identidad partidaria y los programas; y, finalmente, la posibilidad de contar con políticas de Estado en materia internacional en el próximo gobierno.

El programa frentista ha atravesado un “ciclo programático” con cuatro momentos bien diferenciados.

En la primera fase, la importancia del programa fue creciente, desde su formulación hasta un punto máximo cuando se concreta su aprobación en el V Congreso Extraordinario Cro. Zelmor Michelini.

La segunda fase coincidió con el momento previo a las elecciones internas cuando la lucha fue fundamentalmente intrapartidaria y, por tanto, el programa frentista tuvo poca relevancia.

En la tercera fase el programa alcanzó nuevamente importancia en función de la lucha interpartidaria de frente a las elecciones nacionales de octubre/noviembre de 2009.

La cuarta fase transcurrirá a lo largo de los primeros tres años de gobierno, cuando el programa tendrá gran centralidad para el partido de gobierno: será utilizado como baremo de la gestión de gobierno y de sus logros, será mirado con atención sobre todo por la “oposición interna” del partido de gobierno. En ese momento, el programa del partido en la oposición tiene una importancia casi nula por ser el uruguayo un régimen presidencialista sin coparticipación ministerial entre los partidos del gobierno y los de la oposición.



La construcción programática frentista es una negociación política. Además de las fases, puede diferenciarse entre el programa como producto, como texto aprobado por las autoridades partidarias (el Congreso del Frente Amplio), y el programa como proceso de discusión y debate democrático en el seno de las estructuras partidarias. En este proceso suele aparecer una tensión entre las interpretaciones de los líderes y las de la estructura partidaria, entre las ideas fuerza para la campaña y los núcleos conceptuales de los programas.

La construcción programática ha sido un proceso de negociación y toma de decisiones sobre cuestiones de índole política vinculadas a la visión de largo plazo. En torno a los diversos temas de la agenda programática han emergido intereses políticos variados, opciones contrapuestas y criterios divergentes sobre qué es legítimo o ilegítimo en una determinada comunidad política como lo es el Frente Amplio, hoy ya de larga data.

Todos estos aspectos se constatan por ejemplo respecto a la participación de las fuerzas armadas uruguayas en las fuerzas de paz de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Tal participación está incluida en forma detallada en el actual programa frentista:

*El Frente Amplio colocó el tema de Haití como un elemento de la actividad política nacional y continental, teniendo como prioridad la solidaridad con su proceso de autodeterminación y mejora de condiciones de vida. En este sentido suscribió la resolución sobre Haití del Foro de San Pablo en mayo de 2008 que señala: establecer con los gobiernos latinoamericanos, en particular los gobiernos de izquierda y centro-izquierda del continente, una política para una acción común y coordinada con el gobierno y el pueblo de Haití que tenga como objetivos: respecto a las tropas militares de la ONU, que hoy cumplen un papel de mantenimiento de la estabilidad política a pedido del gobierno constitucional de Haití, consideramos necesario el retiro progresivo de las mismas en un cronograma definido en común acuerdo con el gobierno del Presidente Préval; la elaboración de una agenda para el fortalecimiento del Estado nacional*

*haitiano, contribuyendo al mejoramiento de las instituciones políticas del país y potenciando el papel del Estado en el desarrollo y promoción de políticas públicas universales y de calidad; incrementar la cooperación económica con Haití desarrollando su infraestructura y contribuyendo a la sustentabilidad económica y social para la consolidación democrática del país; aumentar los esfuerzos de solidaridad de nuestros pueblos con la ayuda y el fortalecimiento de los lazos sociales y culturales con el pueblo haitiano.* (Programa aprobado en el V Congreso Extraordinario Cro. Zelmar Michelini, 2008).

El programa frenteamplista es una expresión de la ideología y en tanto tal es una señal de la identidad político-partidaria construida en la larga duración.

Sobre esta base, en plena campaña electoral, se produce una constante interpretación política del programa y se lo adecua al contexto. En tal sentido, el programa de la izquierda uruguaya es dinámico y es tan importante lo que él dice como quién es su intérprete. De allí la relevancia que, en términos programáticos, tienen los candidatos de los partidos dado que si bien existen fuertes similitudes entre el programa escrito y su transmisión oral, también hay diferencias, sean de énfasis o de selección de contenidos. Importa, pues, la gramática de los candidatos.

En esta perspectiva es que puede afirmarse que en las pasadas elecciones internas de junio de 2009, la ciudadanía eligió, entre otras cosas, un intérprete privilegiado del programa frentista: José Mujica. Claro está que la presencia de un candidato a vicepresidente con perfil propio como lo es Astori ha alterado la hegemonía antes referida, aportando simultáneamente votos y una visión programática complementaria.

¿Cómo se traduce en materia de política internacional esta tensión entre la permanencia en el largo plazo y el dinamismo programático?

En el programa frentista conviven dos visiones: una que busca la complementariedad de la integración política con la comercial y otra que

privilegia la dimensión política por sobre la económico-comercial. Al respecto, el programa del Frente Amplio asevera:

*Para un país pequeño como Uruguay la política comercial y su expansión a los mercados externos es un requisito imprescindible. La consolidación de un bloque regional en el MERCOSUR tiene un papel estratégico por las ventajas comerciales que implica la cercanía y por la importancia de estos mercados para nuestra producción industrial. La consolidación del libre acceso a los mercados regionales implica superar trabas actualmente existentes. Se promoverán además vínculos comerciales con otros países y regiones procurando asegurar y diversificar mercados para nuestros productos.*

*Uruguay necesita no sólo del desarrollo y profundización del MERCOSUR, sino también de la diversificación de su comercio exterior. En definitiva, las inserciones competitivas simultáneas en la región y el resto del mundo no son excluyentes sino que son necesariamente complementarias, dados los diferentes papeles que juegan cada uno en nuestro crecimiento y desarrollo vía expansión de las exportaciones de bienes y servicios. Pero se debe evitar en el comercio bilateral toda colisión que signifique debilitar el bloque latinoamericano.*

*Se debe continuar explorando dos caminos complementarios: por un lado preservar el espacio estratégico privilegiado del MERCOSUR cohesionado y abierto para negociar como bloque con otros espacios económicos. Por otro, desarrollar un bilateralismo múltiple para aumentar y diversificar el intercambio comercial, en particular nuestras exportaciones, contribuyendo de esta forma a disminuir nuestra vulnerabilidad, teniéndose en cuenta la parte final del párrafo anterior.*

*La construcción del MERCOSUR no puede acotarse a la economía. La opción que asignó a la integración regional el papel exclusivo de establecer un espacio comercial común entre los socios del bloque demostró ser una opción equivocada. El carácter político-estratégico del MERCOSUR debe ponerse de relieve y convertirse en el eje*

*central de nuestra estrategia de inserción internacional.* (Programa aprobado en el V Congreso Extraordinario Cro. Zelmario Michelini, 2008).

El programa frentista también debe ser visto como mapa cognitivo en el cual la jerarquización que se hace de los temas opera como verdadera señalización de las rutas principales y los nodos en el camino a seguir en la actuación política. El programa frentista es simultáneamente hoja de ruta y configurador de la agenda de gobierno futura. Es a la vez diagnóstico de situación y también propuesta de cambio.

Ejemplo de ello es la importancia asignada al parlasur en el programa frentista que es superlativa:

*La puesta en funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR, satisface una necesidad de orden político que democratiza el proceso e incidirá en los Organismos que tienen a su cargo la toma de decisiones del Bloque. Ayuda a superar la visión económico-comercial, apunta a dar un formato supranacional que posibilite una voz común en los ámbitos internacionales. El proceso de conformación definitiva representa un desafío histórico. Deberá convertirse en promotor de políticas regionales para una integración real, la libre circulación de personas, bienes y servicios, y la corrección gradual de las asimetrías. A la vez deberá darle forma a la cooperación en las políticas públicas en salud, educación, agropecuaria, trabajo, cultura, etc.* (Programa aprobado en el V Congreso Extraordinario Cro. Zelmario Michelini, 2008)

Una pregunta relevante para un futuro cercano es si en la próxima Administración es posible augurar la construcción de una política de Estado en materia internacional.

La respuesta es negativa puesto que el Frente Amplio y el Partido Nacional tienen posturas contrapuestas respecto a la inserción posible y deseable del país en el mundo. Esta contraposición puede ser visualizada a través de varias dimensiones.

La primera dimensión refiere a la priorización de la inserción internacional o regional. Mientras el programa de Lacalle es el más proclive a una visión centrada en el mundo desarrollado, alejado de la región, el programa frentista asumido por Mujica da prioridad a la región, reafirmando la integración política como central sin olvidar la dimensión económico-comercial de la integración.

La segunda dimensión tiene que ver con los modelos de país asumidos como deseables por los candidatos, los cuales dicen mucho sobre el posicionamiento internacional al que aspiran para el país. El Brasil de Lula y el Chile de Bachelet son los modelos preferidos por la dupla frenteamplista, mientras que un Estados Unidos republicano o los países democráticos de la Europa conservadora son los ejemplos para los candidatos nacionalistas. Queda la duda de quién se siente más cerca de la actual conducción de Estados Unidos en manos del demócrata Barack Obama. Podría hipotetizarse que dicho modelo se ubica en una posición de equidistancia respecto a la dirigencia blanca y la frentista, aunque la reciente reunión del Presidente Tabaré Vázquez con su par norteamericano muestra una cercanía difícil de empardar.

Una tercera dimensión tiene que ver con la ya referida forma de inserción internacional. Del análisis de los programas surge que mientras los blancos ven la inserción en el mundo básicamente desde la óptica de las relaciones económico-comerciales, los frentistas asumen una perspectiva donde el comercio es importante, pero la democracia, la integración y el desarrollo humano también lo son.

La cuarta dimensión se vincula con la temática de la supranacionalidad. El sector mayoritario del Partido nacional se inclina por una postura soberanista mientras que la mayoría frentista es integracionista. Los sectores minoritarios de ambos partidos presentan matices con las posiciones mayoritarias, con una mayor consideración hacia la inserción regional del sector de Larrañaga y un diagnóstico más crítico del proceso mercosuriano en el caso del astorismo.

Mientras el Frente Amplio impulsa programáticamente más y mejor MERCOSUR, el estatus de Estado asociado al MERCOSUR no sería contradictorio con la propuesta del Partido Nacional.

El Parlamento del MERCOSUR es un punto de fuerte divergencia. El candidato presidencial del Partido Nacional es totalmente contrario al mismo y el sector minoritario del Partido Nacional no lo ha contradicho durante el último período ordinario de sesiones del Parlamento que cerró el pasado 15 de septiembre, ya que no ha brindando los votos para obtener las mayorías especiales (tres quintos) requeridas para promulgar una ley electoral que habilite la realización de elecciones directas para el Parlasur, simultáneas a las elecciones nacionales de octubre.

Luego de las elecciones nacionales de octubre/noviembre, si el próximo Presidente uruguayo fuera José Mujica, una sesión extraordinaria del Parlamento uruguayo convocada con el carácter de grave y urgente podría votar la realización de dichas elecciones concomitantes con las elecciones municipales de mayo de 2010, en el entendido que la disciplina partidaria de los blancos en la derrota es mucho más difícil de administrar.

Dentro del Frente Amplio las posiciones son favorables a dicho Parlamento y se reflejan en el programa común, más allá de que la presidencia pro-tempore ejercida en este segundo semestre del 2009 por Uruguay haya pedido avances en materia comercial para apoyar la consolidación institucional del Parlamento del MERCOSUR y la ampliación de sus prerrogativas.

El proceso de integración financiera de la región ha sido tomado a lo largo de la presente Administración frentista muy tibiamente. El debate en torno al Banco del Sur en el país se dio más al interior de la izquierda uruguaya que entre el partido gobernante y la oposición. El país parece confiar más en sus buenos vínculos con el BID que en nuevas formas de financiamiento regional, sin que el pragmatismo de la actual administración indique el desaprovechamiento futuro de dicha fuente de recursos.

Como correlato de los acuerdos alcanzados en la negociación de la deuda de Uruguay, se desencadenaron una serie de negociaciones internas. La primera de ellas se desarrolló en dos ámbitos –interno y externo–, referida al Tratado de Inversiones con Estados Unidos, ya ratificado por el Parlamento uruguayo y el Congreso de los Estados Unidos. Dicho Tratado fue articulado durante la Administración Batlle y fue enviado al Parlamento dos días antes de la asunción de Tabaré Vázquez como Presidente, con los legisladores del período 2005-2009 ya en funciones. Los sectores políticos que integran el gobierno han sostenido posiciones disímiles frente a este Tratado de Inversiones e incluso ha habido resonantes declaraciones de Presidentes extranjeros como el de Venezuela a favor del Tratado en su visita a Montevideo en el 2006.

Son de destacar los intentos exitosos de renegociación del Tratado de Inversiones por parte del Presidente de la República en los Estados Unidos en septiembre del 2005. En concreto, el Presidente se reunió con Peter Allgeier, adjunto del Departamento de Comercio y con Regina Vargo, encargada comercial para las Américas, a quienes transmitió *las propuestas de introducir enmiendas en el texto del tratado a efectos de viabilizar su ratificación antes de diciembre\** (Brecha, 16/9/5)<sup>6</sup>.

Un segundo proceso de negociación que se dio fue el de un posible acuerdo comercial uruguayo-americano, negociación que aconteció en el marco de una comisión bilateral creada en el año 2002 que relanzó sus actividades luego de la visita del Presidente Vázquez a Estados Unidos en mayo de 2005, donde se reunió con su par americano George W. Bush. En lo interno, la

---

<sup>6</sup> Para más datos la nota identificada con el \* y al pie del artículo dice así: *Las enmiendas en negociación refieren básicamente a tres aspectos: al arbitraje de controversias (notoriamente favorable a los intereses estadounidenses en la redacción actual del tratado), al concepto de "nación más favorecida" (que iguala el tratamiento de inversiones del Norte a las que provienen del MERCOSUR) y al artículo 17 (que lesiona la soberanía uruguaya).*

posible firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos trajo una profunda discusión entre los integrantes de los distintos partidos políticos y sobre todo al interior de la fuerza política en el gobierno, el Frente Amplio, lo que fue finalmente saldado por el Presidente de la República encaminando al país hacia la firma, finalmente realizada, de un acuerdo comercial con los Estados Unidos bajo el formato TIFA, acuerdos que Estados Unidos ya tiene con 11 países del mundo.

Finalmente, la explicitación del Presidente Vázquez de que no iba a ser candidato a la Presidencia en clave reeleccionista generó un espacio de competencia interna en el partido de gobierno que mucho tiene que ver con las posiciones asumidas en torno al manejo de la política internacional en particular y de la política económica en general a lo largo del primer gobierno de izquierda en el Uruguay.

De las elecciones internas muestran una militancia frentista dividida con un 52% apoyando al ex ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y senador frentista José Mujica y un 40% apoyando al ex ministro de Economía y Finanzas y también senador del partido de gobierno el contador Danilo Astori. Seguramente la distribución interna de los votantes frentistas en las próximas elecciones nacionales de octubre entre las diversas opciones al Parlamento mostrará un equilibrio de fuerzas bastante parejo. Como consecuencia de ello tendremos una política internacional muy negociada entre las distintas sensibilidades político-partidarias que anidan en el Frente Amplio, con controles cruzados mutuos que probablemente partirán tanto del centro presidencial como de la conducción económica del país y pueden incluso tener su reflejo en las personas que ejerzan la alta conducción de la Cancillería.