

# A Política Externa da Esquerda:

os Governos Vázquez e Mujica  
Diego Hernández Nilson

**Como citar:** NILSON, D. H. A Política Externa da Esquerda: os Governos Vázquez e Mujica. *In*: THOMAZ, L. F.; MATHIAS, S. K.; OLIVEIRA, M. F. D. (org.). **Diálogos sul-americanos** : 10 anos da política exterior. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p.269-290. DOI: <https://doi.org/10.36311/2015.978-85-7983-594-0.p269-290>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

# CAPÍTULO 10

## A POLÍTICA EXTERNA DA ESQUERDA: OS GOVERNOS VÁZQUEZ E MUJICA<sup>1</sup>

*Diego Hernández Nilson*

### INTRODUÇÃO

A eleição de Tabaré Vazquez em 2005, à frente da chapa apresentada pela Frente Ampla (FA), representou um feito único na história do país. Historicamente, o Uruguai foi governado pelo Partido Colorado, seja sob governos democráticos seja, ocasionalmente, por ditaduras ligadas aos líderes do partido, e, excepcionalmente, pelo Partido Nacional, depois de seguidas vitórias nas eleições nacionais.

Neste contexto, havia importantes expectativas, assim como algumas dúvidas, sobre qual direcionamento político o governo da FA assumiria nas diversas áreas, incluindo, naturalmente, a política externa (FERRO CLÉRICO et al., 2007; FERNÁNDEZ LUZURIAGA; HERNÁNDEZ NILSON, 2010). Embora não se previssem (nem se anunciassem) grandes mudanças, esperava-se uma guinada para a região, particularmente no

---

<sup>1</sup> Tradução do original espanhol por Vitor Garcia, graduando em Relações Internacionais na FCHS-UNESP, redator do Observatório de Política Exterior (Informe Venezuela) e membro do GEDES.

contexto da chamada “era da esquerda latino-americana”, representada pelo triunfo eleitoral de líderes e partidos identificados com a esquerda em muitos países da região. Atualmente, faltando apenas um ano para o fim do governo de José Mujica (2010-2015), segundo período do governo da FA, parece ter-se confirmado a ausência de grandes mudanças na política exterior, ainda que se observe algum ajuste, caracterizado por um viés regionalista e mercosuleno.

Neste capítulo aborda-se esses quase nove anos de política exterior de governos da FA, avaliando continuidades, ajustes e mudanças em relação à política externa desenvolvida pelos governos anteriores, assim como entre ambos os governos da FA. Para isso, se combina, por um lado, uma ênfase descritiva sobre a composição da agenda e os estilos de política exterior; e, por outro lado, a análise dos fatores e variáveis domésticas que influenciaram a definição destas agendas e estilos, as decisões assumidas e as estruturas decisórias sobre as quais se atuou.

O texto está organizado em cinco partes, além da presente introdução. Na primeira, é realizada uma breve apresentação da política exterior uruguaia. Na continuação, apresentam-se os principais antecedentes da eleição da Frente Ampla e sua ascensão ao primeiro cargo de governo, tanto deste partido de um modo geral, quanto à respeito de sua proposta particular de inserção internacional. As duas partes seguintes abordam as agendas e estilos de política exterior dos governos de Tabaré Vázquez (2005-2010) e José Mujica (2010-2015, sendo analisado até 2013), respectivamente. Por fim, já na conclusão, avalia-se, de forma geral, os ajustes, continuidades e mudanças identificadas; se aprofunda a consideração de diversas hipóteses que expliquem esses aspectos; e se esboça algumas ideias sobre as diretrizes que poderiam ser assumidas pela política exterior do partido em um provável terceiro mandato.

O artigo prioriza a análise baseada na exposição sistemática de dados empíricos. No entanto, esses estão presentes nas referências específicas aos informes periódicos do Observatório de Política Exterior Uruguaia.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> O Observatório de Política Exterior Uruguaia (OPEU) é um projeto de investigação do Programa de Estudos Internacionais (PEI) da Faculdade de Ciências Sociais da Universidad de La República (UdelaR, Uruguai), coordenado pelo autor. Trata-se de um projeto que tem por objetivo a sistematização e divulgação de notícias sobre as relações exteriores do país, com base em notas da imprensa e comunicados oficiais do governo. O OPEU

## A POLÍTICA EXTERIOR URUGUAIA

As definições clássicas conceituam a política exterior como a ação do Estado ou do governo para o exterior, isto é, no sentido estrito, parece referir-se às ações do governo ou, mais amplamente, do Estado em relação ao meio externo. Contudo, é reconhecido o papel de outros atores no processo de tomada de decisões, incluindo a sociedade civil, o Poder Legislativo e a burocracia estatal.

Em relação ao Poder Legislativo, já se analisou seu papel de *veto player* que, como é apontado mais adiante, tem reflexo sobre alguns temas ou episódios concretos das posições em política exterior adotadas pelos partidos políticos (CHASQUETTI, 2007). Esta relação entre poder legislativo e partidos políticos é particularmente central no Uruguai, devido ao caráter “partidocentrico” do sistema político nacional (CAETANO; PÉREZ; RILLA, 1987; CAETANO; RILLA, 2004), assim como o elevado respeito à disciplina partidária que se observa no Parlamento.

Este último elemento, isto é, a disciplina partidária, torna-se fundamental na consideração das tradições de política exterior uruguaia. Uma primeira distinção, proposta por Real de Azúa (1987a, publicado pela primeira vez em 1959), define uma tradição universalista, associada ao Partido Colorado, e outra chamada de resistente, associada a alguns setores do Partido Nacional, particularmente o *herrerismo*.<sup>3</sup> Com esse ensaio, iniciou-se o estudo sistemático dos posicionamentos dos partidos políticos uruguaiois em matéria de política internacional, observando-se tal postura como determinante da política exterior desenvolvida pelos governos.

Dessa forma, Real de Azúa inicia a análise teórica das posturas partidárias nacionais frente aos principais temas que vinham se gestando à época tanto mundial como regionalmente, tais como o significado da expansão da chamada modernização no sistema internacional, o capitalismo, a democracia em sociedades de massas, assim como os eventos próprios da política internacional, como as duas guerras mundiais, a emer-

---

integra o Observatório de Políticas Exteriores do Cone Sul, coordenado pelo Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) da Universidade Estadual Paulista (Unesp).

<sup>3</sup> Movimento político interno ao Partido Nacional ligado à liderança de Luis Alberto de Herrera, que ganhou as eleições de 1958 pelo Partido Nacional, a primeira vez que o partido chegava à Presidência da República, depois de percorrer o país em campanha. Por fatalidade, morre no ano seguinte à sua eleição, fazendo dele uma lenda viva que percorre a política uruguaia até o início do século XXI.

gencia dos totalitarismos e a intervenção dos Estados Unidos nos países latinoamericanos.

O autor classifica as posturas partidárias em termos de tradições ideológicas, separando os habituais posicionamentos dos dois partidos políticos que vinham assumindo ramificações mais idiossincráticas – e geralmente dominantes. As denominações escolhidas correspondem a duas posturas em geral assumidas frente ao impulso modernizador em termos histórico-culturais, encarnado na influência dos Estados Unidos no âmbito continental e que conjunturalmente havia assumido uma especial significação no contexto da Segunda Guerra Mundial (REAL DE AZÚA, 1987b, p. 9 et seq.).

A categoria tradições ideológicas é interessante por permitir referências a esquemas conceituais, enquadramentos ideológicos ou correntes de pensamento, nos quais se baseiam as várias visões internacionais existentes no sistema político uruguaio, a partir da dupla estrutura presente na noção de ideologia: a representação que se faz da constituição da sociedade a partir das ideias dominantes, enquanto componente passivo, de interpretação; e um programa ou plano de ação, enquanto componente ativo, da ação.<sup>4</sup>

Durante o século XX, considerou-se que a política externa uruguaia era resultado da interação entre essas duas correntes ideológicas, associadas aos partidos tradicionais, e entre as quais predominou em nível de governo e de parlamento, geralmente, a universalista, em concordância com as maiorias eleitorais obtidas pelo Partido Colorado durante a maior parte da história nacional, e a conseqüente predominância no governo. Por sua vez, a tradição resistente tentou – eventualmente com êxito – controlar em termos parlamentares alguns extremos da posição universalista, ou ao menos denunciá-los com repercussões na imprensa e em mobilização social. Em resumo, “a primeira [postura universalista] foi a articuladora da maioria das políticas seguidas pelo país em suas relações exteriores, enquanto a segunda [postura resistente] constituiu-se como um freio aos princípios do universalismo propiciado pelo oficialismo” (FERNÁNDEZ

---

<sup>4</sup> Não é o objetivo do trabalho o aprofundamento das diferentes definições possíveis do conceito de ideologia e suas respectivas conseqüências sobre o fenômeno analisado. Acrescenta-se apenas que, a esta noção básica, cabe agregar a ideia da ideologia como uma máscara dos interesses particulares ou como elemento articulador e performativo na construção de consensos e hegemonias políticas. Estas questões já foram descritas e analisadas pelo autor em outra oportunidade (HERNÁNDEZ NILSON, 2009).

LUZURIAGA; HERNÁNDEZ NILSON, 2010, p. 5), bem como frente ao imperialismo estadunidense.

As maiores discussões sobre política internacional e inserção externa do país que aconteceram até a década de 1960, associaram-se ao embate entre ambas as correntes. Talvez o melhor exemplo seja o dos debates parlamentares sobre a instalação de bases estadunidenses em território uruguaio (em 1940, durante o governo de Alfredo Baldomir, e em 1943, durante o governo de Juan José de Amézaga), bem como as reações destas duas tradições frente às diferentes ações imperialistas dos Estados Unidos na América Latina, incluindo o ataque ao México em 1916 e à Nicarágua em 1923 (TURCATTI, 1981), assim como a desconfiança sobre um suposto pedido de José Batlle y Ordoñez de uma intervenção dos Estados Unidos no Uruguai frente ao apoio argentino à revolução branca de 1904 (REAL DE AZÚA, 1965).

Posteriormente, com o advento de movimentos políticos da esquerda nacional de maior importância e diferenciados do tradicional Partido Comunista, surge uma terceira tradição, denominada terceira via (ou *tercerismo*, em castelhano). Essa denominação não é dada pelo fato dessa tradição mediar a histórica disputa entre colorados e brancos, mas por surgir como uma alternativa neutra aos imperialismos liderados pelos Estados Unidos e URSS durante a Guerra Fria (GARCÉ, 2005, p. 235). Assim, por exemplo, iniciou-se uma equalização entre a denúncia do imperialismo dos Estados Unidos e da URSS (que incluiu, por exemplo, a condenação das invasões à Hungria e à Checoslováquia), ao mesmo tempo em que frequentemente defendia-se um posicionamento mais enérgico frente às ações do imperialismo estadunidense, as quais eram justificadas a partir de seu papel dominante exercido sobre a América Latina.

Tal corrente foi caracterizada com profundidade em um ensaio de Aldo Solari (1965), no qual se aborda, a partir de uma perspectiva crítica, os posicionamentos de vários setores identificados com essa postura, em particular no âmbito de atores da sociedade civil, como associações de estudantes, sindicatos, imprensa e intelectuais. Tal caracterização foi discutida por Real de Azúa em vários artigos publicados nas páginas do periódico *Marcha*, assinalando que se tratava de uma visão limitada e reducionista. Foram levantados alguns questionamentos que implicavam em

uma queixa da interpretação do *tercerismo* feita por Solari, apontando que esta acabava equiparando o movimento às posições comunistas ao desconsiderar a possibilidade de uma real terceira posição do Uruguai no contexto da Guerra Fria.

Em termos políticos, as posturas *terceristas* conseguem uma expressão maior na União Popular, formada pela aliança entre vários líderes herreristas excluídos do Partido Nacional e pelo Partido Socialista, liderado por Vivían Trías, que participou das eleições de 1962, e, já sem os socialistas, nas de 1966. Esse deslocamento dos principais líderes políticos para o *tercerismo* explicita as influências que tal corrente recebeu da tradição resistente, às quais, além disso, acrescentaram-se outros aspectos, derivados da emergência dos movimentos nacional-populares ou nacional-revolucionários no contexto do processo de descolonização (REAL DE AZÚA, 1966, 1996).

Posteriormente, em 1971, a integração da esquerda nacional na formação da FA, legenda no qual o Partido Comunista teria participação bastante significativa, implicou em certas dificuldades para equiparar os posicionamentos *terceristas* à esquerda partidária de uma forma singular, como pode ser percebido, por exemplo, nos posicionamentos dos legisladores identificados com a FA durante a discussão parlamentar em relação à invasão do Afeganistão durante o período de transição (1985-1990).

#### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS: EXPECTATIVAS E INCÓGNITAS NA POLÍTICA EXTERIOR DO PRIMEIRO GOVERNO DA FRENTE AMPLA**

O caráter inédito da ascensão da FA ao governo evidencia-se no fato de que, historicamente, o governo do país alternou entre os partidos Colorado e Nacional (ou branco), vinculados ao pensamento liberal e nacionalista, respectivamente, e em ambos os casos associados ao posicionamento político de centro-direita ou direita. Até mesmo os governos ditatoriais são majoritariamente associados ao Partido Colorado, o que aponta para a importância desses partidos, chamados de “partidos tradicionais”, na vida política do país durante os séculos XIX e XX.

Diante desta tradição política nacional, a Frente Ampla é fundada em 1971, como uma coalizão de partidos de esquerda (entre outros,

o Partido Socialista, fundado em 1910, e o Partido Comunista, fundado em 1920) e líderes políticos afastados dos partidos tradicionais. Desde então, a Frente Ampla tem visto crescer constantemente sua força eleitoral, triunfando nas eleições departamentais (distritais) de Montevideu desde 1989, até alcançar a vitória nas eleições nacionais de 2004, liderado pela candidatura de Tabaré Vázquez, com uma maioria absoluta de mais de 50%. Esta vantagem histórica é quase repetida nas eleições de 2009, com a candidatura de José Mujica, ocasião na qual se manteve a maioria parlamentar, ainda que o pleito tenha sido decidido no segundo turno por não alcançar os 50% dos votos nas eleições nacionais. Atualmente, a Frente Ampla é composta por um conjunto heterogêneo de setores que incluem os já mencionados partidos Comunista e Socialista, os *Tupamaros* (principal grupo guerrilheiro do país nas décadas de 1960 e 1970) e grupos associados a enfoques democrata-cristãos, social-democratas e progressistas (entre os quais se incluem antigos comunistas).

Em relação à projeção exterior, como já foi explicado, os três principais partidos políticos uruguaios são geralmente associados às mencionadas tradições de política exterior, ao menos durante o século XX: o Partido Colorado é associado à chamada tradição universalista; o Partido Nacional o é à tradição resistente (ainda que políticos nacionalistas também tenham feito contribuições importantes no delineamento da política exterior universalista); e a Frente Ampla é historicamente vinculada à tradição *tercerista*, originada da vertente resistente do Partido Nacional, ainda que também tenha sido influenciada pelo internacionalismo comunista.

O mencionado caráter “partidocêntrico” da política uruguaia faz com que as tradições partidárias possam ser consideradas como o fator determinante da política exterior uruguaia. Diferentemente de outros países, nos quais outros tipos de fatores podem se tornar mais influentes – como, por exemplo, às fidelidades corporativas, os usos burocráticos das relações exteriores, a história nacional ou as influências de grupos econômicos de pressão –, no Uruguai estes elementos geralmente mostram-se secundários, e são incorporados ao plano da estratégia de inserção internacional através da perspectiva gerada pelas tradições político-partidárias mencionadas anteriormente.

Ao longo do século passado, houve praticamente um monopólio do Partido Colorado no governo (seja através de governos democráticos ou ditatoriais), o que levou a uma predominância da influência universalista na inserção internacional. A mesma manifesta-se nas diretrizes básicas da política exterior uruguaia, como o pleno respeito e confiança no direito internacional como via de solução dos conflitos, baseado em uma confiança idealista sobre a racionalidade humana; o relacionamento com todos os países do mundo, especialmente aqueles que adotaram o sistema democrático de governo, sem privilegiar particularmente a região; e a busca de vínculos privilegiados com os Estados Unidos (EUA), país considerado como exemplo de democracia, modernidade e prosperidade.

Diante deste modelo, a corrente *tercerista* nutre-se principalmente do anti-imperialismo da tradição resistente do Partido Nacional, ainda que reinterpretada a partir de uma visão socialista e associando-a a uma certa preferência pelos países que adotam sistemas democráticos (ao menos em relação às ditaduras militares e oligárquicas da América Latina, o que já supõe respeito à tradição resistente). Por sua vez, identifica-se com o sentimento latino-americanista característico do pensamento de esquerda da segunda metade do século, em particular às perspectivas terceiro-mundistas e ao não alinhamento no sentido atribuído pelo castrismo.

Essa tradição ideológica *tercerista*, manifestada historicamente nos sucessivos planos programáticas da FA, sempre foi caracterizada por defender posições anti-imperialistas, terceiro-mundistas e favoráveis à solidariedade e união latino-americana; assim como de rompimento com o capital internacional. Durante a Guerra Fria, acrescentou-se um elemento de debate no interior da esquerda sobre os posicionamentos frente ao bloco socialista (sobretudo entre comunistas e *terceristas*).<sup>5</sup>

Contudo, já no fim da década de 1990, com o fim do socialismo real e da Guerra Fria, assim como com a ampliação da base eleitoral da Frente Ampla (aumentando sua influência sobre setores rurais e populares), o capítulo de política exterior no programa frente-amplista começa a assumir posturas mais moderadas. Desta forma, ao mesmo tempo em que a perspectiva de um governo da FA torna-se uma possibilidade mais

---

<sup>5</sup> Em particular, frente a alguns episódios, como a invasão soviética da Hungria, Checoslováquia e, seguida da fundação da FA, a do Afeganistão.

plausível; a expectativa histórica por uma política exterior de maior ruptura passa a ser mitigada pela aplicação de apenas uma série de ajustes. Ao mesmo tempo em que os programas do governo nas eleições de 1999 e 2004 mantinham a menção ao anti-imperialismo, evitavam planos mais radicais (por exemplo, abandonando o lema relativo ao não pagamento da dívida externa).

Com esses antecedentes, como descrito a seguir, a ascensão da FA ao governo em 2005, seguida pelo triunfo nas eleições de 2004, implicou um cenário de moderada incerteza sobre os conteúdos que seriam adotados pela política exterior. Por um lado, a Frente Ampla vinha evoluindo em suas posições políticas, abandonando a intenção de romper com o capital internacional e matizando o anti-imperialismo com a aceitação de estabelecimento de laços comerciais fortes com os Estados Unidos. O fato de assumir o governo durante o início da recuperação da mais duradora crise econômica das últimas décadas, desencadeada em 2002, fazia com que a demanda por capital exterior e mercados para exportar fosse particularmente importante no momento de delinear a inserção internacional do primeiro governo frente-amplista. Um dos principais lemas da campanha eleitoral consistiu no “desenvolvimento de um país produtivo”, que implicava no apoio aos setores industriais e agroindustriais (em contraste ao privilégio concedido aos setores financeiros pelos governos anteriores), o que levava especialmente a uma valorização da obtenção de facilidades comerciais e financeiras.

Por outro lado, em 2005, o contexto regional também configurava um panorama complexo. Em primeiro lugar, alguns dos países mais importantes da região eram governados por líderes de esquerda ou progressistas (Argentina, Brasil, Venezuela). No que se refere especificamente ao Mercosul, esta situação trazia esperança sobre o relançamento do bloco regional. Ademais, o sentido internacionalista assumido a partir dessa época pelo bolivarianismo, liderado por Hugo Chávez, faz com que o vínculo privilegiado com esse país suponha importantes benefícios no âmbito de cooperação e capital recebidos, além de fornecimento privilegiado de petróleo. Em segundo lugar, a proposta estadunidense de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que abarcaria todo o hemisfério, parecia cada vez mais inalcançável. Frente a isso, a potência oferecia um

modelo de Tratados de Livre Comércio (TLC) bilaterais aos países da região, incluindo o Uruguai. Por fim, as relações bilaterais com a Argentina estavam fortemente marcadas pela tensão gerada a partir da confirmação de estabelecimento de importantes investimentos para a instalação de fábricas de celulose na margem oriental do rio Uruguai/Prata, que, segundo o governo uruguaio, violavam os acordos binacionais estabelecidos sobre o uso compartilhado do rio por ambos os países.

Este contexto abria ao primeiro governo da FA um amplo arcabouço de opções, que ia desde a reaproximação com a Venezuela e a radicalização anti-imperialista (como ocorreu em outros países da região nos quais a esquerda assumiu o poder nos anos seguintes, como Bolívia, Equador, Honduras e Nicarágua); até a assinatura de um TLC com os EUA (como também ocorreu em outros países da região, como Colômbia, incluindo alguns governados pela centro-esquerda, como Costa Rica, Peru e República Dominicana). Os governos da FA conseguiram obter benefícios das excelentes relações que mantiveram com as lideranças estadunidenses e venezuelanas, embora sem assumir compromissos que podiam afetar sua relação privilegiada com o Brasil ou gerar eventuais receios por parte de outros parceiros. A título de exemplo, rechaçou-se a proposta de TLC oferecida pelos EUA, assim como também se recusou o convite venezuelano de integrar a ALBA – Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América.

Por outro lado, no âmbito doméstico, o país estava empenhado na recuperação da mais dura crise econômica das últimas décadas, desencadeada em 2002. Frente a isso, um dos principais lemas da campanha eleitoral consistiu no “desenvolvimento de um país produtivo”, que implicava o apoio a setores industriais e agroindustriais, em contraste ao privilégio concedido aos setores financeiros nos governos anteriores. Em relação à inserção internacional, este ponto podia levar alguns a crer na implicar em facilidades comerciais.

### **ENTRE A PÁTRIA GRANDE E AS RELAÇÕES CARNAIS (2006-2010)**

Tabaré Vázquez assumiu o primeiro governo de esquerda na história do país no dia 1 de março de 2005, após a vitória da Frente Ampla com mais de 50% dos votos nas eleições presidenciais de 2004. Seu gover-

no foi marcado pelo desenvolvimento de profundas mudanças, especialmente na economia e nas políticas sociais. No entanto, na política externa houve, de modo geral, uma continuidade com os empreendimentos dos últimos anos, com uma inserção internacional baseada no Mercosul.

De qualquer forma, houve alguns episódios que fizeram com que a agenda exterior fosse um tema de destaque durante o período, assumindo um funcionamento muito mais dinâmico do que durante os dois governos anteriores, de Jorge Batlle e Julio María Sanguinetti (ambos do Partido Colorado).

Em primeiro lugar, destaca-se o aprofundamento dos vínculos comerciais com os Estados Unidos (EUA), que incluiu a possibilidade de negociar-se um Tratado de Livre Comércio (TLC), descartado definitivamente apenas em 2007. Em segundo lugar, o estabelecimento de uma disputa com a Argentina devido aos projetos de instalação de indústrias de processamento de celulose na margem oriental do Rio Uruguai, conhecido como “o conflito das *papeleras*”, que foi marcado pela interrupção, durante longos períodos, do trânsito nas pontes internacionais que unem ambos os países (de alguns meses a vários anos, segundo a passagem de fronteira considerada), e o encaminhamento do caso ao Tribunal Ad Hoc do Mercosul e à Corte Internacional de Justiça em Haia. Em terceiro lugar, houve uma aproximação em relação a alguns atores do sistema internacional que os governos anteriores haviam mantido à certa distancia, o que é particularmente visível no caso de Cuba e da Venezuela. Por último, juntamente com a recuperação econômica (após a crise econômica uruguaia de 2002), houve uma intensificação na promoção externa do país, sobretudo em relação à busca de diversificação de mercados e captação de investimentos.

O principal elemento da política externa no período parece ser a busca de uma fórmula que permita combinar o aprofundamento das relações com os Estados Unidos e a integração com a América Latina. O primeiro ponto, é ilustrado pela expressão “relações carnavais” (*relaciones carnales*, em espanhol), cunhada pelo então chanceler argentino Guido Di Tella, para definir as relações próximas entre Argentina e Estados Unidos durante o governo de Carlos Saúl Menem. Durante o primeiro ano da presidência Vázquez, foi assinado o Tratado Bilateral de Investimentos (BIT) com os Estados Unidos, após a introdução de algumas modificações ao

texto originalmente negociado no governo Battle, e avaliou-se avançar até um TLC. A assinatura do BIT durante a IV Cúpula das Américas, celebrada em Mar Del Plata, contrasta com o papel que Vázquez devia assumir em tal ocasião como porta-voz do Mercosul (na qualidade de presidente *pro tempore* do bloco) em oposição ao projeto de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que implicava no cancelamento definitivo desta proposta.

Após este primeiro ano, um período de intensas negociações nesse sentido continuou, desenvolvidas principalmente pelo ministro da Indústria, Jorge Lepra, e promovidas intensamente pelo ministro da Economia, Danilo Astori. Este período foi marcado também pela assinatura de um Acordo-quadro sobre Comércio e Investimentos (TIFA) e pela visita do presidente estadunidense George W. Bush ao Uruguai em 2007. Nesse contexto, os EUA tornam-se um importante sócio comercial do país, fato que explica a recuperação econômica do Uruguai, mas mostra, sobretudo, um grande potencial de mercado para novos produtos (carne de ovino, cítricos). Contudo, a possibilidade de se alcançar um TLC é finalmente descartada, em parte pela oposição de grande parte do partido do governo, mas também pelas pressões do governo do Brasil, que coloca ao Uruguai a necessidade de se optar entre um TLC ou a permanência no Mercosul,<sup>6</sup> juntamente com a própria inflexibilidade mostrada pelos EUA na discussão de alguns pontos do formato do TLC oferecido pela potência, que não satisfaziam o governo de Vázquez.

Por outro lado, juntamente com o maior vínculo com os Estados Unidos, o período também foi marcado desde o começo pela aproximação com a região, primeiro no âmbito do Mercosul, e após no âmbito de toda a América Latina. Isto reflete a tese dos “círculos concêntricos”, prevista no programa do governo, e que parte da inserção na região como um “trampolim” para a inserção internacional do país. A coincidência ideológica da Frente Ampla com outros governos de esquerda na região teoricamente facilitaria essa linha de trabalho. Isso inclui os vizinhos Argentina e Brasil,

---

<sup>6</sup> O governo Vázquez esperava a possibilidade de o Mercosul permitir o estabelecimento pelo Uruguai de um TLC com o EUA, com o entendimento de que os atrasos na agenda do processo de integração regional em relação à diminuição de tarifas externas e intra-bloco, e o elevado número de exceções impostas pelos Estados-membros, afetava a inserção do Uruguai. Neste sentido, ao Uruguai já havia sido permitido negociar um TLC com o México.

assim como a Venezuela (que surge como um novo sócio de importância), e todo o conjunto de países que englobam também, a partir dessa época, a chamada vez da esquerda da América Latina.

Contudo, a realidade acabou sendo muito mais complexa e crítica do que se previa no programa da FA. Em primeiro lugar, o conflito com a Argentina alcançou proporções inesperadas, assim como diversas atitudes tomadas por um país em prejuízo a outro em vários fóruns internacionais (a Argentina votou contra o financiamento a projetos uruguaios no Banco Mundial e no FOCEM, enquanto o Uruguai “vetou” a candidatura de Néstor Kirchner como Secretário-Geral da Unasul, que só podia resultar do consenso de todos os membros). Em segundo lugar, multiplicaram-se os problemas na entrada de vários produtos de exportação à Argentina e ao Brasil, e a agenda comercial do Mercosul não avançou em praticamente nenhum plano. Buscou-se amenizar esta situação através do ingresso da Venezuela ao Mercosul, mas tal possibilidade não pôde ser concretizada durante o governo de Vázquez, em razão da recusa dos parlamentares do Brasil e da Venezuela (sem prejuízo de valor para o aprofundamento do vínculo bilateral com o país caribenho). Por outro lado, Vázquez manteve interesse moderado em participar dos novos fóruns regionais que surgiam na região, como a Unasul e a ALBA (particularmente durante a segunda metade de seu mandato), cujo principal estímulo parece ter sido o apoio à Venezuela na região, em alguns episódios pontuais.

No entanto, o governo mantém forte compromisso com o Mercosul, tanto durante o período de negociações de um TLC com os EUA, quanto quando este é descartado, momento no qual o processo de integração regional aparece novamente como a única alternativa de inserção internacional do país. Tal fato manifesta-se na participação assídua do presidente na Cúpula dos Mandatários do bloco, assim como na atividade constante nos diversos âmbitos previstos para solucionar os problemas que afetam o país (Tribunal do Mercosul, Conselho do Mercado Comum, Grupo do Mercado Comum).

De forma geral, pode-se afirmar que a agenda exterior do governo de Vázquez foi marcada por complementar a prioridade regional (que havia caracterizado a política externa uruguaia desde a fundação do Mercosul) com a busca de satisfação do interesse nacional mediante ou-

tros vínculos bilaterais, particularmente com os EUA, ainda que também seja evidente a importância alcançada pelas relações com a Venezuela no período, assim como os avanços na implementação do TLC assinado com o México em 2003. Há também uma intensa busca pela diversificação de mercados e captação de investimentos, que culmina no estabelecimento de novos vínculos com países escandinavos e do Médio e Extremo Oriente.

No que se refere à configuração institucional da política exterior do período, destaca-se o importante papel desempenhado por diversos ministérios (Relações Exteriores, mas também Economia e Finanças, e Indústria e Energia) na busca de alternativas para a melhor inserção internacional do país. Neste nível, o presidente não aparece como um líder, mas sim como um árbitro final frente a eventuais diferenças de critérios entre os ministérios), o que se mostra de maneira particularmente evidente no caso das diferenças entre a Chancelaria e o Ministério de Economia e Finanças a respeito da negociação de um TLC com os Estados Unidos (2005-2007).

Também se observam certas diferenças entre o primeiro chanceler do período (Reinaldo Gargano, 2005-2008) e o presidente em relação às negociações mantidas com a Argentina a fim de se resolver o conflito das *papeleiras*. Isso fez com que tal assunto fosse decidido majoritariamente pelo secretário da presidência, Gonzalo Fernández, que assumiria posteriormente também o cargo de chanceler, permitindo com isso restabelecer as relações entre o ministério de Relações Exteriores e a oposição política.

Ainda a nível institucional, é possível observar a manifestação de receios entre o governo e o ministério das Relações Exteriores, pelo fato deste último ser visto pela FA como um espaço monopolizado por simpatizantes dos partidos tradicionais (Partido Colorado e Partido Nacional). Isso faz com que um elevado número de embaixadas seja colocado sob responsabilidade de “embaixadores políticos”, escolhidos a partir da confiança do presidente e aprovados pelo Parlamento, sem serem funcionários de carreira do ministério de Relações Exteriores. Esta situação também é parcialmente “recomposta” com a ascensão de Fernández, em 2008. Outra diferença da segunda metade do mandato de Vázquez relativamente à primeira, está relacionada à definição de uma política exterior mais passiva e uma diminuição do protagonismo presidencial que havia caracterizado a primeira metade do governo.

Em resumo, uma retrospectiva do governo de Vázquez poderia ser marcada pelos seguintes episódios, de grande importância simbólica. Em primeiro lugar, a poucos meses de assumir, participa da Cúpula das Américas, em Mar Del Plata, ocasião na qual se assume uma modesta liderança na oposição a ALCA, como presidente *pro tempore* do Mercosul, e, ao mesmo tempo, assina-se o BIT. Esta situação ambígua, que se mantém até 2007, e que tentou ser sintetizada no título desta seção, expressa-se claramente em duas declarações de Vázquez que resumem suas posições na política exterior: “queremos um Mercosul maior e melhor”, ao mesmo tempo em que também repete que “não descartamos nenhum caminho” na busca pela intensificação das relações comerciais com os Estados Unidos. Esta segunda posição é abandonada definitivamente a partir do fim de 2007, quando o governo permanece apenas com o discurso de um “Mercosul maior e melhor”, que parece contrastar com os problemas que persistem no bloco e frente aos quais o Uruguai não tem outra alternativa a não ser confiar nos demais sócios.

As complicações colocadas ao Uruguai em um bloco regional em que cada vez mais aparecem novos problemas institucionais começam a ser parcialmente revelados poucos meses após o fim do governo de Vázquez, em abril de 2010, quando a Corte Internacional de Justiça emitiu sua decisão sobre o litígio com a Argentina no que se refere a instalação de uma fábrica de celulose no rio Uruguai.

### UM PÉ NO ESTRIBO, OUTRO NA FERRADURA

Em março de 2010, José Mujica assume o governo uruguaio, também como candidato vitorioso representando a FA, e com um apoio próximo a 50% na eleição nacional, que apenas não foi suficiente para evitar um segundo turno. A política exterior de Mujica caracterizou-se por uma mudança de agenda, na qual a prioridade passa a ser a melhora e o fortalecimento dos vínculos com os países vizinhos, transferindo as relações com outros países para um plano muito menos importante. Por isso, as relações com Argentina e Brasil quase monopolizam a agenda exterior do governo de Mujica, exceto por alguns temas pontuais da agenda multilateral.

Destaca-se também a crescente importância que assumiu o âmbito bilateral das relações com esses países, com base no papel assumido frente ao Mercosul durante o governo Vázquez. Isso se manifesta de forma evidente na intensa atividade de diplomacia presidencial realizada por Mujica com seus pares da Argentina e do Brasil.

Tal mudança veio também acompanhada de ajustes nos temas da agenda uruguaia em relação ao processo de integração regional, passando do predomínio de assuntos comerciais para a crescente importância atribuída a temas nos quais a dimensão territorial é fundamental, como integração fronteiriça, complementação produtiva e infraestrutura.

No caso do Brasil, logo após a mudança de governo, Mujica reuniu-se com Lula da Silva para estabelecer uma associação estratégica, posteriormente ratificada em vários encontros com Dilma Rousseff, e ilustrada pela expressão do presidente de “pegar carona na boleia” (*“ir en el estribo”*, em espanhol) do crescimento do Brasil. Os temas de infraestrutura energética e de transporte, assim como de complementaridade e conformação de cadeias produtivas, tornam-se centrais. Mujica inclusive mantém vários encontros com as autoridades estaduais do Rio Grande do Sul, para administrar alguns projetos no âmbito da diplomacia subestatal ou paradiplomacia. Tudo isso, no entanto, não impede o surgimento de novos problemas relacionados à entrada de várias exportações uruguaias no Brasil, tema que já estava presente durante o governo Vázquez (particularmente no âmbito de laticínios e arroz), mas que nesse momento passa a englobar também setores industriais, como a indústria automotiva, cuja produção dificilmente pode ser colocada fora da região. Estes temas, em geral, são resolvidos após negociações mais ou menos extensas, mas sua recorrência periódica não deixa de ser um sintoma das dificuldades que persistem até mesmo com o país no qual o Uruguai coloca quase todas as fichas de inserção internacional.

Em relação à Argentina, durante o primeiro ano da presidência de Mujica, destacou-se repetidamente como uma importante conquista do novo governo o reatamento da relação bilateral entre os países, ao solucionar parcialmente o conflito das indústrias de celulose através do estabelecimento de um acordo para o monitoramento ambiental conjunto do rio Uruguai/Prata, após a decisão da Corte Interamericana de Justiça.

Em parte, esta solução resultou da mudança de governo (Vázquez para Mujica), visto que o presidente argentino Néstor Kirchner, e sua esposa e posterior presidente Cristina Fernández, mantinham uma péssima relação com Vázquez, que contrasta com o excelente vínculo pessoal com Mujica.

Tal fato permitiu alguns avanços em uma ampla agenda de pontos da relação bilateral que havia sido paralisada desde o início da disputa, em 2005, e que inclui a dragagem dos canais de uso comum no rio Prata/Uruguai, a integração fronteiriça, a facilitação do comércio bilateral (que foi afetado por medidas protecionistas argentinas por anos) e a negociação de um acordo de intercâmbio de informação fiscal. Realizaram-se ainda várias cúpulas presidenciais que incluíam o trabalho a nível bilateral de diversos ministérios, envolvendo dezenas de ministros.

No entanto, como efeitos práticos, não houve avanços importantes nem estáveis em nenhum desses temas, apenas a retomada de negociações. Em tal contexto, o principal êxito parece ter sido a liberação das passagens fronteiriças que permaneciam bloqueadas por ativistas argentinos contrários à instalação das fábricas de celulose. O restante dos temas avança muito lentamente, recheado por idas e vindas: desde as licitações para a dragagem dos canais até o monitoramento ambiental do rio Uruguai. Essa situação é ilustrada com a imagem do “pé na ferradura”, que se contrapõe ao “pé no estribo”, para o caso do Brasil. Em termos menos metafóricos, enquanto com a Argentina se segurava no freio, com o Brasil se apertava o acelerador.

Neste contexto, os constantes gestos de Mujica parecem ter sido insuficientes para ganhar o apoio da Argentina, que em ordem cronológica incluem o apoio a Néstor Kirchner à Secretária Geral da Unasul, o constante respaldo à reivindicação de soberania sobre as Ilhas Malvinas (incluindo modificações nas condições de desembarque de navios ingleses com destino ao Porto de Montevideú) e a assinatura de um tratado de intercâmbio de informação fiscal.

De modo geral, a política exterior do período torna-se assim uma política exterior de boa vizinhança: em primeiro lugar, pelas relações privilegiadas com os dois únicos vizinhos limítrofes; segundo, devido ao renovado interesse pela integração territorial e o enfoque fronteiriço; terceiro

– e talvez o mais importante – pelo restabelecimento das relações com estes países no âmbito bilateral. Este último ponto pode ser interpretado como um reconhecimento de que “de fato” o Mercosul não se apresenta como uma alternativa institucional séria para a inserção internacional do país. Isso é reforçado pelas dificuldades nas negociações Mercosul-União Europeia, e o papel privilegiado que o Brasil parece começar a atribuir à Unasul como meio de inserção regional.

Por outro lado, as relações com os EUA e a Venezuela ficam, de certa forma, relegadas frente ao quase monopólio da agenda ocupado pelos vínculos com os países vizinhos, ainda que continuem sendo, após a Argentina e o Brasil, os parceiros de maior importância.

Institucionalmente, durante o governo de Mujica, a figura do presidente parece assumir um papel de maior liderança na política exterior, manifestado, por exemplo, na atribulada diplomacia presidencial. O chanceler Luís Almagro (funcionário de carreira do Ministério das Relações Exteriores e assessor de Mujica durante sua passagem à frente do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca, no governo Vázquez) cumpre um papel de apoio absoluto, mas sem assumir maior iniciativa particular, diferentemente do que ocorreu com Gargano, chanceler de Vázquez, por exemplo. Por outro lado, as demais pastas assumem apenas papéis pontuais, por exemplo, nas negociações comerciais, sendo novamente destacável o papel desempenhado pelos ministérios de Economia e Finanças, e Indústria e Energia.

Por sua vez, o governo de Mujica, em geral, exibe uma preocupação maior que o de Vázquez pela manutenção de consensos com a oposição e o respeito às dinâmicas habituais do Ministério das Relações Exteriores. Em relação a esse último, destaca-se inclusive a nomeação para Chanceler de um funcionário de carreira, que foi avaliada positivamente pela maioria do corpo diplomático. Contudo, já se levantou o interesse de reformar o todo o Serviço Diplomático, o que despertou muitas suscetibilidades e ressentimentos no interior da corporação. Por outro lado, não houve a diminuição do elevado número de embaixadas que seguem sob responsabilidade de políticos de confiança.

## CONCLUSÕES

O principal objetivo da análise apresentada foi descritivo, apontando a evolução da política exterior uruguaia durante os dois primeiros governos da Frente Ampla. Neste sentido, observa-se uma continuidade na política efetivamente implementada, que mantém em posição central o relacionamento com os parceiros do Mercosul, porém com um deslocamento paulatino do âmbito de negociação multilateral no bloco regional para acordos bilaterais com os principais parceiros. Em termos gerais, a definição do Mercosul como fórum privilegiado para o desenvolvimento da política exterior permanece nos mesmos moldes dos governos anteriores, já que não se constata grandes modificações no âmbito de tais políticas.

Possivelmente, a principal modificação neste sentido seja a substituição dos conteúdos puramente econômico-comerciais pela crescente importância assumida pela dimensão política do processo em geral, e da participação do Uruguai, que de fato acompanhou o enfraquecimento da estrutura institucional do Mercosul (especialmente manifestado na decisão de aprovar o ingresso da Venezuela ao Mercosul e suspender o Paraguai). Também houve um ajuste no sentido de obter uma relação próxima com a Venezuela, que adquiriu crescente importância na agenda exterior, sem chegar de qualquer forma a ser uma parceria privilegiada ou um alinhamento com o bloco bolivariano da ALBA.

Avaliou-se um ajuste nesse modelo de inserção durante o governo Tabaré Vázquez, ao se explorar a possibilidade de um TLC com os Estados Unidos, possibilidade que foi logo descartada, tanto por desacordos no interior do partido do governo quanto por pressões externas.

Em resumo, a política externa da Frente Ampla iniciou-se enfrentando uma tensão entre, por um lado, o histórico compromisso do partido com a integração latino-americana, reforçado pelo contexto ideológico favorável gerado pela “guinada latino-americana à esquerda”, e, por outro lado, a possibilidade de se explorar novas opções de integração. Uma vez superada esta tensão e privilegiada a opção regional, o desafio consistiu em tirar o máximo proveito das oportunidades oferecidas pela região e combiná-las, na medida do possível, com ocasiões proveitosas que podem

surgir fora da região, como as relações comerciais com os Estados Unidos, México e extremo oriente.

De todo modo, quando se planeja a “integração latino-americana”, a aposta uruguaia parece continuar muito ligada ao Mercosul, sendo pouco o interesse manifestado pelo país em relação à Unasul. Persiste a dúvida sobre se, a médio prazo, esta questão não poderá acabar sendo um erro. Essa assertiva tem como base a dificuldade de se interpretar o processo regional que ameaça diluir os temas políticos do Mercosul na Unasul, bem como os temas econômicos em acordos comerciais bilaterais com alto grau de contingência. Atualmente, o governo da Frente Ampla parece bastante confiantes no Mercosul (ou ao menos não manifesta nenhum plano alternativo) e a discussão programática, face a um provável terceiro período, tampouco expressa maior preocupação pelo tema.

Por outro lado, o protecionismo e o nacionalismo subjacentes a alguns planos de esquerda na região supõem uma ameaça constante ao interesse nacional, frente ao qual a Frente Ampla não encontrou uma estratégia adequada. No caso mais evidente, as relações com a Argentina, nem a confrontação de Vázquez, nem o dialogismo de Mujica permitiram solucionar minimamente a questão.

Para um eventual terceiro governo da Frente Ampla, não se preveem maiores mudanças. O panorama regional continua sendo interpretado em termos estritamente ideológicos, o que provavelmente levará à manutenção das relações privilegiadas com o Brasil, interpretada como “o caminho do meio”, entre as propostas dos setores mais radicais de integrar a ALBA, e as dos setores mais liberais da esquerda, de levar em consideração a incorporação à Aliança do Pacífico.

**REFERÊNCIAS**

- CAETANO, Gerardo; PÉREZ, Romeo; RILLA, José. La partidocracia uruguaya: historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. *Cuadernos del Claeh*, v. 44, p. 3-36, 1987.
- CAETANO, Gerardo; RILLA, José. Los Partidos Políticos Uruguayos en el Siglo XX. In: NAHUM, Benjamín (Dir.). *El Uruguay del Siglo XX*. Tomo II: La Política. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental: Instituto de Ciencia Política, 2004. p. 15-64.
- CHASQUETTI, Daniel. El proceso legislativo de la política exterior (2005-2007). In: FERRO CLÉRICO, Lilia et al. *Seminario la inserción internacional del Uruguay*. Montevideo: Cancillería: FCS, UdelaR, 2007. p. 123-134.
- DE HERRERA, Luis Alberto. *El Uruguay internacional*. Buenos Aires: Editorial Cruz del Sur, 2007 .
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. Cambio de canciller en el Uruguay de 2008. ¿Ratificación o rectificación de rumbos? *FCS-Documentos de Trabajo*, n. 74, p. 25-40, Oct. 2008.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. *La política exterior del Uruguay en las Elecciones Nacionales 2009*. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2009a. (Serie Documentos de Trabajo , n. 76).
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. Tradiciones ideológicas en la política exterior Uruguaya: un aporte a la comprensión de las Propuestas Preelectorales 2009. In: CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA. CENTROS Y PERIFERIAS: EQUILIBRIOS Y ASIMETRÍAS EN LAS RELACIONES DE PODER, 9., 2009, Ciudad de Santa Fe. *Anais...* Ciudad de Santa Fe: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe, 2009b. CD-Rom.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson; HERNÁNDEZ NILSON, Diego. Tradiciones ideológicas de política exterior en las Propuestas Preelectorales 2009 de los Partidos Políticos Uruguayos. In: CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA, 3., 2010, Montevideo.
- FERRO CLÉRICO, Lilia et al. *Seminario la inserción internacional del Uruguay*. Montevideo: Cancillería: FCS, UdelaR, 2007.
- GARCÉ, Adolfo. La ciencia política en Uruguay: un desarrollo tardío, intenso y asimétrico. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 25, n. 1, p. 232-244, 2005.

HERNÁNDEZ NILSON, Diego. Genealogías y trayectorias en las tradiciones e ideologías de la política exterior Uruguaya. In: JORNADAS DE INVESTIGACIÓN. “EL FUTURO DEL PAÍS EN DEBATE”, 8., 2009, Montevideo. *Anais...* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2009. CD-Rom.

PÉREZ, Romeo. Un Siglo de política exterior. In: NAHUM, Benjamín (Dir.). *El Uruguay del Siglo XX*. Tomo II: La política. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política, 2004. p. 95-135.

REAL DE AZÚA, Carlos. *Tercera posición, nacionalismo revolucionario y Tercer Mundo*. Montevideo: Cámara de Representantes [redactado entre 1961 y 1963], 1996.

\_\_\_\_\_. Batlle y los Estados Unidos. *Marcha*, año 26, n. 1268, 20 agosto 1965.

\_\_\_\_\_. El tercerismo: de la posición a la doctrina. *Época*, año 4, n. 1243, 19 enero 1966.

\_\_\_\_\_. Política internacional e ideologías en el Uruguay. In: REAL DE AZÚA, Carlos *Escritos*. Montevideo: Arca, 1987a. p. 233-262. Publicación original: *Revista Marcha*, Montevideo, n. 966, 3 jul. 1959.

\_\_\_\_\_. *Curso de política internacional*. Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Artigas del Servicio Exterior, 1987b.

SOLARI, Aldo E. *El Tercerismo en el Uruguay*: ensayo. Montevideo: Editorial Alfa, 1965.

TURCATTI, Dante. *El equilibrio difícil*: la Política Internacional del Batllismo. Montevideo: Arca, 1981.

VAN KLAVEREN, Alberto. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Revista de Estudios Internacionales*, v. 25, n. 98, p. 132-140, abr./jun. 1992.