

unesp  UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

**“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP**

SAMUEL DECRESCI

**A PARTICIPAÇÃO DO CONGRESSO
URUGUAIO NA POLÍTICA EXTERNA DO
PAÍS E A RELAÇÃO COM OS PROJETOS
INTEGRACIONISTAS (2000-16)**



ARARAQUARA – S.P.
2018

SAMUEL DECRESCI

**A PARTICIPAÇÃO DO CONGRESSO
URUGUAIO NA POLÍTICA EXTERNA DO
PAÍS E A RELAÇÃO COM OS PROJETOS
INTEGRACIONISTAS (2000-16)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Conselho de Ciências Sociais, Programa de Pós em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, sociedade e políticas públicas

Orientadora: Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano

ARARAQUARA – S.P.
2018

Decresci, Samuel

A participação do Congresso Uruguaio na política externa do país e a relação com os projetos integracionistas (2000-16) / Samuel Decresci – 2018
134 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara)

Orientador: Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano

1. Uruguai. 2. Integração Regional. 3. Sistema Político-Partidário. 4. Legislativo. 5. Política externa. I. Título.

SAMUEL DECRESCI

A PARTICIPAÇÃO DO CONGRESSO URUGUAIO NA POLÍTICA EXTERNA DO PAÍS E A RELAÇÃO COM OS PROJETOS INTEGRACIONISTAS (2000-16)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Conselho de Ciências Sociais, Programa de Pós em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, sociedade e políticas públicas

Orientadora: Profa Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano

Data da defesa: 28/02/2018

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientadora: Profa Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano
Universidade Estadual Paulista (UNESP).

Membro Titular: Prof Dr. Milton Lahuerta
Universidade Estadual Paulista (UNESP).

Membro Titular: Prof Dr. Camilo M. López Burian
Universidade de la República (UDELAR/ URU).

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

Àquelas que, apesar de todas as adversidades, sempre acreditaram que eu seria capaz de atingir meus objetivos: minha mãe, minha esposa e minha orientadora.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais – Maria e José – que me deram, ao longo da vida, as condições para que eu pudesse trilhar de maneira segura meu caminho, ter minhas escolhas, lançar meus sonhos e desafios. Além, agradeço (sobretudo minha mãe) por sempre acreditarem no meu potencial.

À minha esposa/amiga Juliana, esta pessoa *sui generis* que entrou na FCLAr na mesma condição (“bixos”) e no mesmo dia que eu. Agradeço por estar desde o fim de 2009 na posição de namorada, companheira, conselheira e, sobretudo, por me incentivar e acreditar no meu potencial. Às vezes, a estrada da nossa vida esteve cheia de obstáculos, mas conseguimos superá-los, chegar juntos até aqui e seguir adiante para novas conquistas.

À minha orientadora Karina L. Pasquariello Mariano que, em um momento delicado, convidou-me para integrar seu grupo e projeto e me ajudou a atingir a meta que eu tinha estabelecido para minha vida, o Mestrado. Agradeço também pela atenção de sempre, pelos áudios com aquela fala calma/tranquilizante e por me possibilitar duas sensacionais experiências na capital uruguaia (uma atividade de campo e um congresso internacional da Associação Latino-americana de Sociologia).

Aos meus professores e professoras que contribuíram na minha formação. Em especial, faço aqui uma homenagem àquele que sempre foi uma referência para mim, o querido corintiano Milton Lahuerta.

A mi amigo y maestro uruguayo Camilo López M. Burian por la ayuda, las sugerencias y textos, por tener paciencia para hablar en portugués con este brasileño que no sabe hablar bien el español.

Aos meus amigos (e dentro desses, meus primos) e amigas que sempre me animaram e incentivaram a desbravar os desafios da vida e do universo acadêmico. Agradeço pelos churrascos regados a heavy metal e rock’n roll que, em momentos difíceis, serviram para aliviar a tensão.

Agradeço ao meu amigo/parceiro de grupo e trabalhos Matheus Felipe de Souza, um mineiro de Franca, que me abrigou em sua casa nas segundas e terças em 2016, e que tem me ajudado muito desde 2015.

Agradeço ao meu estimado irmão pelo carinho e respeito.

Agradeço às seis criaturinhas mais fantásticas desse mundo (Tommy Baby, Pê, Ice Baby, Amélie, Morgana e Tom). Felinos que, em verdade e de facto, estiveram literalmente do meu lado quando dos meus estudos e redação dessa dissertação.

Aos meus alunos, alunas e companheiros de trabalho do querido Colégio Anjo da Guarda São Rafael de Taquaritinga pelo infindável incentivo e consideração.

Aos deputados Ope Pasquet, Roberto Chiazzaro, à Senadora Verónica Alonso e sua assessora, Gabriela Tambasco Ramos, pelas entrevistas e a gentil acolhida.

“Entendemos que el interés nacional ha predominado en todos los Partidos y, además, el diferencial del sistema político uruguayo se construyó de manera estupenda cuando cuatro representantes de los Partidos uruguayos concurren a La Haya. Ese es un gesto nacional que habla muy bien de los Partidos políticos uruguayos. En lo personal, me nació un sentimiento muy especial de nacionalismo -dicho en el buen sentido de la palabra- cuando vi al doctor Abreu, al doctor Pasquet, al economista Couriel y al doctor Gatto como una representación del conjunto de los Partidos políticos uruguayos. Creo que eso es algo sumamente importante, es un gesto nacional diferente que la República Argentina no puede adoptar”

Jorge Larrañaga, 13 de maio de 2010. IN: URUGUAY, 2010b.
(Em meio à resolução do contencioso com a Argentina – “Questão das papeleras”)

“El señor Senador Larrañaga mencionaba que la presencia de los Partidos Políticos en La Haya no fue menor. Quiero decir que quienes estuvimos allí sentimos la sana envidia de la República Argentina cuando veía que en una expresión institucional había una representación política que era capaz de estar por encima de los problemas puntuales. En Argentina el problema ya no es si se entienden entre distintos Partidos, sino dentro del mismo Partido; así que podemos imaginar el trabajo que deben de tener sobre estos temas. Uruguay ha defendido esto institucionalmente y creo que esa expresión es muy importante dada la asimetría, la fragilidad y las dificultades que tiene un país como el nuestro cuando debe enfrentarse al capricho de una persona, a la importancia de un mercado o a la decisión que nunca corre en un andarivel de reciprocidad para atender los intereses de economías como la nuestra, que siempre buscan un mejor posicionamiento”

Sergio Abreu, 13 de maio de 2010. IN: URUGUAY, 2010b.
(Em meio à resolução do contencioso com a Argentina – “Questão das papeleras”)

RESUMO

O objeto desta pesquisa é a participação do Poder Legislativo Uruguaio na formulação da política externa do seu país, com enfoque, sobretudo, nas Comissões de Assuntos Internacionais (Câmara de Representantes e Senado), no que se refere especificamente aos projetos integracionistas sul-americanos dos quais o país participa, com destaque à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), no recorte de 2000 a 2016. A pesquisa tem como fonte primária as versões taquigráficas do Legislativo daquele país e como secundária uma bibliografia que trata do objeto e do universo que o circula. Assim, esta pesquisa, de maneira inicial, apresenta a metodologia, com destaque aos conceitos (de regionalismo, integração regional e política externa), abordagens (Construtivismo Social e Neofuncionalismo) e o universo empírico. Ademais, em uma segunda etapa, uma rápida digressão da realidade política uruguaia e a relação com a integração regional. A partir da terceira parte (dividida em dois capítulos), a pesquisa traz uma análise do papel das Comissões da Câmara de Deputados uruguaia e do Senado na colaboração/participação/formulação da política exterior do país, com especial atenção ao tema da integração regional. É objetivo também apresentar a posição dessa instituição plural em relação aos principais processos e projetos de integração regional dos quais o Uruguai participa e as concepções de inserção internacional/integração regional que se apresentam no interior dessa casa legislativa. Finalmente, dentro do sistema político-partidário uruguaio, a pesquisa teve como norte evidenciar o grau de abertura de que dispõe o Congresso Nacional e sua relação com o Poder Executivo dentro da temática, desvelar sua atuação e o tipo de participação na elaboração da política externa. Finalmente, à guisa de apresentação de conclusão, a pesquisa revela que a participação dos membros do Legislativo, na elaboração da política externa, é relativamente pequena e dispõe de pouca abertura efetiva. Entretanto, dadas as nuances do Sistema Político e partidário do Uruguai, não implica que não seja importante.

Palavras-chave: Uruguai; Integração regional; Legislativo; Política externa; Sistema político-partidário.

ABSTRACT

The subject of this research is the participation of the Uruguayan Legislature in the formulation of that country's foreign policy. Focusing, in particular, on its International Affairs Committees (House of Representatives and Senate), regarding the South American integration projects in (UNASUR) and the Southern Common Market (MERCOSUR) and the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), in the period from 2000 to 2016. The primary source being the resume of the Legislation of the country and secondary a bibliography that deals with the subject and the countries that circulate it. This research initially presents the methodology, emphasizing the concepts (of regionalization, regional integration and foreign policy), approaches (Social Constructivism and Neofunctionalism) and the empirical universe. In a second stage, a brief digression of Uruguayan political reality and its relationship with regional integration. From the third part (two chapters), the research provides an analysis of the role of the Uruguayan Senate and Chamber of Deputies in the collaboration/participation/formulation of the country's foreign policy, with special attention to regional integration. It is also intended to present the position of this plural institution in relation to the main processes and projects of regional integration in which Uruguay participates, and the concept of international/regional integration that are presented to the legislative house. Finally, within the Uruguayan political-partisan system, the research had as its evidence the degree of openness of the National Congress and its relationship with the Executive within the thematic, to reveal its performance and the type of participation in the formulation of foreign policy. In conclusion, the research reveals that the participation of the deputies in the making of foreign policy is relatively small and has little effective power. However, given the nuances of the Political and Party System of Uruguay, it does not imply that it is not important.

Keywords: Uruguay; Regional integration; Legislative; Foreign policy; Political-party system.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
CALC	Câmara de América Latina e Caribe
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e Aço
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos
CMC	Conselho do Mercado Comum (MERCOSUL)
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta (MERCOSUL)
FA	Frente Amplio (partido político)
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPP	Movimiento de Participación Popular (setor de partido político)
MUD	Mesa de Unidad Democrática (coalizão de oposição venezuelana)
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não Governamentais
PARLASUL	Parlamento do MERCOSUL
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores
PC	Partido Colorado
PN	Partido Nacional
TIFA	Trade & Investment Framework Agreements (Acordo Marco de Comércio e Cooperação)
TISA	Acordo de Comércio de Serviços
TLC	Tratado de Livre Comércio
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO E METODOLOGIA	11
1.1 Sobre o arcabouço teórico, política externa, regionalismo e integração	12
1.2 O Construtivismo social	14
1.3 O Neofuncionalismo	16
1.4 Sobre o universo empírico	19
2 REALIDADE URUGUAIA: O SISTEMA POLÍTICO, PARTIDÁRIO E ELEITORAL DO PAÍS, OS PROJETOS INTEGRACIONISTAS DE QUE O PAÍS PARTICIPA E UM ESBOÇO DE SUA POLÍTICA EXTERIOR	22
3 A PARTICIPAÇÃO DA COMISSÃO DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS DA CÂMARA DE DEPUTADOS URUGUAIA NA POLÍTICA EXTERNA	36
3.1 Participação do Legislativo, déficit democrático e a natureza da política externa	40
3.2 Sobre a visão parlamentar da inserção internacional do Uruguai	48
3.3 A crise de funcionamento do MERCOSUL	55
3.3.1 Os problemas de funcionamento e as restrições à livre circulação de produtos intrabloco	58
3.3.2 Da suspensão paraguaia à crise venezuelana: a leitura dos parlamentares e demais atores sobre os fatos e também das ações/decisões/omissões do MERCOSUL	65
3.4 A visão dos parlamentares e políticos a respeito do Parlasul	74
3.5 O tema da UNASUL sob a ótica dos parlamentares	81
4 A PARTICIPAÇÃO DA COMISSÃO DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS DO SENADO URUGUAIO NA POLÍTICA EXTERNA DO PAÍS	88
4.1 2000-2004: o período pré-FA no poder	89
4.2 A chegada do FA ao poder	95

4.3 Sai a ideia da ALCA; entra a Venezuela como ator protagonista na região	103
4.4 A questão das “papeleras” envolvendo Uruguai e Argentina	111
4.5 Sobre a negociação do acordo bilateral MERCOSUL-União Europeia e a aproximação uruguaia com os países da Aliança do Pacífico	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS	128

1 INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

Esta seção corresponde à primeira parte da Dissertação de Mestrado da pesquisa intitulada “A participação do Congresso Uruguaio na política externa do país e a relação com os projetos integracionistas (2000-16)”. Representou também o texto submetido ao exame de qualificação. Ademais, tem o objetivo de apresentar aspectos referentes à metodologia, temas que estão relacionados direta ou indiretamente com o objeto, o desenvolvimento da pesquisa e seus resultados (os capítulos que compõem esta dissertação).

Inicialmente, nesta seção, tem-se por objetivo a exposição dos aspectos metodológicos, dos procedimentos de análise e também do arcabouço teórico desta pesquisa. Assim, haverá neste capítulo uma preocupação em apresentar o caminho, as estratégias e as teorias que serviram de suporte para a análise do objeto de estudo.

Quanto ao capítulo 2, tratar-se-á de uma breve digressão pela realidade política uruguaia, abordando sua política externa, seu sistema político, partidário e eleitoral. Discorrer-se-á a respeito dos projetos de integração de que o país participa, com destaque ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos.

Nos capítulos 3 e 4, enfim, tem-se de maneira mais estrita, a análise do objeto de estudo. E o mesmo tem relação com a participação e as competências da Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara de Deputados e Senado na política exterior do Uruguai (sobretudo no que se refere à temática da integração regional). Para tal, dividiram-se os capítulos em vários subitens, de modo que cada um representa um tema de relevância na pauta/agenda de tais comissões. Ademais, acrescenta-se que, nestes capítulos, os dados coletados junto às versões taquigráficas dialogam com uma bibliografia especializada nos temas abordados e abrangidos.

Isto posto, é importante frisar que o objeto da pesquisa conduzida é a participação do Poder Legislativo Uruguaio na formulação/elaboração da política externa do seu país, com delimitação nas Comissões de Assuntos Internacionais do Senado e da Câmara de deputados. Além, houve um enfoque no que se refere especificamente aos projetos de integração regional latino-americanos dos quais o

Uruguai participa, com destaque à UNASUL, ao MERCOSUL e à CELAC, no recorte temporal de 2000 a 2016.

Quanto à problemática que funcionou como parâmetro norteador, foram lançadas algumas questões: existe uma participação do Congresso Uruguaio na elaboração da política externa do país, sobretudo no que tange aos projetos integracionistas de que participa? Ou o país acompanha a tendência sul-americana de um protagonismo exacerbado ou destaque do Executivo na elaboração da política externa? Deste modo, como implicação, haveria uma baixa participação de partidos e do Congresso Nacional? Logo, em virtude dessa tendência, na América do Sul, tem-se o diagnóstico de limitações a uma maior democratização ou participação; ou, em outras palavras, um déficit democrático no que toca a essa matéria (SERBIN, 2013; RAMOS, 2013; BATALLA, 2013; VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2014). Isto posto, grosso modo, o objetivo da pesquisa foi visualizar qual a posição, colaboração e envolvimento dessa instituição em relação aos principais processos e projetos de integração regional dos quais o Uruguai participa.

Finalmente, em relação à metodologia, foi realizada, em um primeiro momento, a análise de documentos e conteúdo levantados a partir do software HTRACK (sobretudo versões taquigrafadas das reuniões das comissões de Assuntos Internacionais) junto aos sites do Congresso Uruguaio (Câmara e Senado) e dos principais periódicos do país (*El País* e *El Observador*). Bem como, e em um segundo momento, partiu-se para o estudo/análise de uma bibliografia relacionada à temática e consequentemente, a redação da dissertação. Como instrumental teórico e metodológico para suporte e enfrentamento do desafio da pesquisa, optou-se por abordagens/escolas sociológicas das Relações Internacionais e que também se envolvem com o estudo do regionalismo e integração; está se falando aqui do Construtivismo Social e do Neofuncionalismo.

1.1 Sobre o arcabouço teórico, política externa, regionalismo e integração

Esta subseção tem por objetivo apresentar e mapear conceitos e fenômenos que são decisivos na pesquisa. Acredita-se que a mesma somente será bem-sucedida se houver um pleno domínio destes. Caso contrário, pode-se trilhar o caminho em

território movediço com possíveis equívocos e imprecisões. Isto posto, começa-se com o conceito de política externa.

Entender o que vem a ser a natureza da política externa é fundamental dentro da pesquisa. Muito em vista de que está intimamente atrelada ao regionalismo e à integração, dois fenômenos da globalização que recorrentemente estão presentes nos discursos e documentos dos atores que são analisados:

A análise de política externa é um estudo de gerenciamento das relações e atividades externas dos Estados-nação como algo distinto de suas políticas domésticas. A política externa envolve objetivos, estratégias, medidas, meios, orientações, diretivas, compreensões, entre outros, pelos quais os governos nacionais conduzem suas relações entre si, com organizações internacionais e com atores não governamentais. Por terem uma existência internacional distinta, todos os governos nacionais são obrigados a se envolver em política externa em sua relação com governos estrangeiros e outros atores internacionais. Os governos desejam influenciar os objetivos e as atividades de outros atores que eles não podem controlar totalmente pelo fato de estes existirem e operarem além da sua soberania (CARLNAES, 2002, p. 335 *apud* JACKSON; SORENSEN, 2013, p. 322).

Sendo assim, a política externa intrinsecamente tem uma abertura maior para a atuação dos governos, sobretudo os membros do poder executivo. Sua elaboração, concepção e autores assumem uma importância decisiva:

A política externa consiste em metas e medidas destinadas a orientar as decisões e ações dos governos no que se refere a assuntos externos, particularmente suas relações com outros países. O gerenciamento da política externa exige planos de ação cuidadosamente estudados e adaptados aos interesses e preocupações – ou seja, objetivos – externos de um governo. Altos funcionários do governo em posições de liderança – presidentes, primeiros-ministros, ministros de relações exteriores, de defesa, de finanças, entre outros, em conjunto com seus assessores mais próximos – são, de forma geral, os principais responsáveis pela elaboração dessas políticas (...) A elaboração de políticas normalmente envolve um pensamento que prevê meios e fins, objetivos e ações do governo (JACKSON; SORENSEN, 2013, p. 322).

Por outro lado, existem dois conceitos/fenômenos importantes para complementar os instrumentais desta seção: regionalismo e integração. O primeiro assume, no cenário geopolítico internacional, uma dinâmica espontânea envolvendo mercado e sociedade civil. Enquanto o segundo é fruto de uma articulação entre Estados. Segundo Malamud:

la integración regional (...) consiste en un proceso formalizado y conducido desde el Estado. En contraste, la regionalización – o aumento de la interdependencia intrarregional – es un proceso informal por el cual se

incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos. Este proceso puede promover la integración formal que, a su vez, puede retroalimentarlo, pero su motor principal no reside en el Estado, sino en el mercado y, secundariamente, en la sociedad civil (MALAMUD, 2011, p. 220).

No que diz respeito ao fenômeno de regionalismo/ regionalização, Andrew Hurrell fundamenta o que foi exposto acima. E acrescenta:

Regionalização diz respeito ao crescimento da integração da sociedade em uma região e aos processos muitas vezes não dirigidos de interação social e econômica (...) O termo atribui um peso especial a processos econômicos autônomos que conduzem a níveis mais elevados de interdependência econômica em determinadas áreas geográficas do que entre essas áreas e o resto do mundo. (...) Regionalização também envolve a circulação crescente de pessoas, o desenvolvimento de múltiplos canais e complexas redes sociais, por meio dos quais ideias, atitudes políticas e maneiras de pensar se espalham de uma área para outra, criando sociedades civis regionais transnacionais (HURRELL, 1995, p. 26).

Quanto ao fenômeno de integração, o autor assinala que:

(...) envolve decisões específicas de políticas por parte dos governos, destinadas a reduzir ou remover barreiras ao intercâmbio mútuo de bens, serviços, capital e pessoas. Essas políticas geraram volumosa literatura sobre os processos de integração, sobre os vários modelos e os objetivos que poderiam ser atingidos. (...) Como Peter Smith observou, pode-se comparar a integração econômica regional em várias dimensões: abrangência (a gama de questões incluídas); profundidade (a extensão da harmonização de políticas); institucionalização (a extensão da construção da institucionalização formal); e centralização (o grau em que a autoridade efetiva está centralizado). Os primeiros estágios da integração tendem a concentrar-se na eliminação de barreiras comerciais e na formação de uniões alfandegárias de bens. À medida que a integração avança, a agenda se expande para cobrir barreiras não-tarifárias, a regulação de mercados e o desenvolvimento de políticas comuns nos planos micro e macro (HURRELL, 1995, p. 29).

Apresentadas as noções de política externa, regionalismo e integração, dá-se continuidade a esse item apresentando duas abordagens que serviram como instrumentais analítico e teóricos: o Construtivismo Social e o Neofuncionalismo. Tais escolhas se deram muito em função da natureza do objeto de pesquisa. Trabalha-se isso de maneira mais pormenorizada em seções mais à frente.

1.2 O Construtivismo social

O Construtivismo Social é uma metateoria social e também uma teoria de Relações Internacionais que atribui muito destaque a crenças, pensamentos e ideias. A

característica principal da abordagem é a ênfase na importância das estruturas normativas e materiais na construção da identidade que condiciona a ação política na mútua relação constitutiva entre agentes e estruturas.

Segundo Jackson e Sorensen (2013), os construtivistas foram influenciados pela Filosofia e pela Sociologia. Nesta última, sobretudo por Anthony Giddens e Max Weber. A respeito do primeiro, a ênfase dentro da sua teoria se dá entre a perspectiva das estruturas, dos atores e a ação social:

Segundo Giddens, as estruturas (isto é, as regras e condições que orientam a ação social) não determinam o que fazem os atores de forma mecânica, impressão que se poderia ter a partir da visão neorrealista de como a estrutura da anarquia restringe os atores de Estado. A relação entre estruturas e atores envolve compreensão e significados intersubjetivos. As estruturas de fato restringem os atores, mas estes também podem transformar as estruturas pensando e atuando sobre elas de novas maneiras. A noção de estruturação, portanto, conduz a uma visão menos rígida e mais dinâmica da relação entre estrutura e atores (JACKSON; SORENSEN, 2013, p. 234).

Desta forma, tem-se, a partir dessa visão, uma maior abertura para a interação humana e para as compreensões subjetivas (remetendo aqui ao pensamento weberiano). Logo, tal abordagem desponta como instrumental teórico da pesquisa, pois ela atribui maior abertura para que atores plurais possam contribuir para a construção de novos valores, percepções, identidades, expectativas; em suma, para o desenvolvimento de uma (nova) realidade sociopolítica a partir de ideias e referências. Destarte, o Construtivismo desponta como uma teoria social fundamental de suporte para esta pesquisa:

Em teoria social, os construtivistas enfatizam a construção social da realidade. As relações humanas, incluindo as relações internacionais, consistem em pensamentos e ideias, e não essencialmente em condições ou forças materiais. Esse é o elemento filosoficamente idealista do construtivismo que contrasta com a filosofia materialista de grande parte do positivismo nas Ciências Sociais. Segundo a filosofia construtivista, o mundo social não é um dado: não é algo que exista 'lá fora', independente do pensamento e das ideias das pessoas envolvidas (JACKSON; SORENSEN, 2013, p. 234).

A ênfase dentro de uma análise construtivista é empírica, ou seja, ela parte de uma perspectiva indutiva (da análise particular e observacional do objeto para depois cotejá-lo com o geral dentro de uma perspectiva teórica). Na prática, dentro do universo da pesquisa, volta-se para o estudo dos discursos e práticas, considerando os atores

(indivíduos pertencentes a instituições e ou Estados) inseridos em contextos coletivos (sociedade), constituídos comunicativamente e culturalmente fortalecidos (REUSSMIT, 2001).

Tendo em mente um elemento importante dentro da pesquisa, que é a integração, outro ponto que se destaca dentro da abordagem construtivista diz respeito à identidade. Segundo Wendt (1992), as interações e cooperação dos atores (mormente dos Estados), pensando aqui no cenário regional, criam uma estrutura de identidades e interesses. Logo, quando pensamos em integração, podemos deduzir que a mesma está assentada na continuidade e no aprofundamento das interações entre Estados e atores que são tidos como amigos (influência da filosofia kantiana) (JACKSON; SORENSEN, 2013). A partir da visão da construtivista Kenneth Glarbo (1999), a cooperação não surge apenas pelo interesse nacional. Ela deriva de interação social e diplomacia. Na visão dessa autora, a interação social constrói estruturas intersubjetivas que ajudam a aumentar a cooperação. Com isso, a prática da cooperação política promove a moldagem de percepções compartilhadas e coordenação mútua, implicando na promoção da integração.

1.3 O Neofuncionalismo

O Neofuncionalismo é uma teoria de integração que tem em Ernest Haas um de seus principais mentores intelectuais. Além, tem na integração e evolução do caso europeu (a partir da CECA – Comunidade do Carvão e do Aço) o seu objeto de estudo por excelência. Segundo Mariano e Mariano (2002), tendo Haas como parâmetro, as motivações para a integração seriam: segurança, cooperação, desenvolvimento, bem-estar e vontade comum. Entretanto, para o autor, nem todas as alianças e cooperações resultam em integração de mercado e ou política.

Segundo Mariano e Mariano (2002) e Daniela Perrota (2013), o conceito principal da teoria integracionista Neofuncionalista é o de *spillover*; traduzindo, haveria um sentido de “derramamento”, de algo que se espalha para vários setores a partir de um centro ou núcleo:

(...) la integración regional se inicia, de acuerdo al autor (Haas), en temáticas económicas a partir de un sector específico (como fue el caso del acero y carbón) a partir de la eliminación de los aranceles y las subvenciones nacionales (de manera a asegurar la competitividad del sector, reducir los

precios de los productos y asegurar su suministro). Esta acción “induciría” o “derramaría” la integración hacia otros sectores y, de esta manera, la integración se profundizaría por medio de la expansión sectorial: proceso que se denomina lógica funcional de la integración. La lógica expansiva generaría, a su vez, un conjunto de actores supranacionales (por ejemplo, una Alta Autoridad Común) que irían aumentando su poder a expensas de los Estados Nación (los cuales se verían debilitados). La integración, por tanto, se profundizaría con el avance a nuevos sectores y la creación y consolidación de instituciones supranacionales. Asimismo, la integración económica daría paso a la integración política (PERROTA, 2013, p. 4-5).

Segundo Haas, a principal razão para o estudo da integração regional:

es normativo: las unidades y las acciones estudiadas proporcionan un laboratorio viviente para observar la creación pacífica de los posibles nuevos tipos de comunidades humanas en un nivel muy alto de organización y de los procesos que pueden dar lugar a tales condiciones. El estudio de la integración regional se ocupa de las tareas, las transacciones, las percepciones y el aprendizaje; y no del estudio de la soberanía, la capacidad militar, y los equilibrios de poder (HAAS, 1970, p. 608).

Outro ponto fundamental dentro da teoria Neofuncionalista e, de certa forma, com a evolução dos processos de integração, é o da criação de uma burocracia supranacional que teria como papel-chave promover o *spillover*, ou seja, o derramamento/ espalhamento da integração. Segundo Mariano e Mariano:

(...) a teoria neofuncionalista conclui que o *spillover* pressiona pela criação de uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional, pois dessa forma poderia apagar diferenças nacionais e entre os diversos grupos setoriais que se sentem ameaçados. Soluções de cunho regional facilitariam a aplicação de políticas compensatórias, ao diluírem os custos das mesmas no conjunto do bloco econômico, apesar de exigirem maior capacidade de coordenação e cooperação entre os países. Ou seja, o *spillover* influencia a estrutura institucional ao explicitar sua incapacidade de atender às novas demandas e realidades (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 56).

Por outro lado, no que diz respeito aos atores e a seus respectivos posicionamentos, segundo Mariano e Mariano (2002), eles são influenciados por grupos com vinculação a valores, interesses, ideias e cultura. Também são orientados por uma racionalidade da ação, que é determinada por interesses materiais (lógica utilitarista – mais benefício e menor custo):

No caso dos Estados, seus valores e interesses são determinados pelo conjunto de valores dos diversos grupos existentes em sua sociedade. Cada grupo possui uma ideologia formada pelos valores compartilhados por seus membros. Quando eles são transformados em ações, tornam-se interesses. Portanto, quando diferentes grupos compartilham os mesmos interesses, na verdade estão compartilhando uma série de valores que lhes permite a

aproximação e a cooperação, embora possuam e persistam diferenças entre eles (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 56).

Seguindo o raciocínio dessa teoria, por mais que existam grupos humanos e ou etnias diferentes, se a integração, por um lado, proporciona respeito aos valores nacionais e ordem; e por outro lado, atende os interesses gerando benefícios e lucros (e menos prejuízos de forma geral) é natural que tal experiência receba aceitação. Como consequência, ocorre a geração de uma nova comunidade internacional com novas identidades:

A maior interação entre as sociedades poderia influenciar as opiniões e percepções de seus cidadãos sobre sua realidade dentro do panorama nacional (Haas), ao mesmo tempo em que novos mitos, símbolos e valores seriam criados comunitariamente, favorecendo a ação conjunta. Esses novos códigos valorativos de comportamento dariam legitimidade às mudanças sociais em andamento (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 57).

Finalmente, ainda segundo o raciocínio de Mariano e Mariano (2002), o Neofuncionalismo apregoa que a verdadeira integração só é possível quando:

- o critério subjetivo de expectativas das elites e das importantes organizações nacionais é satisfeito/atendido;
- a democratização do sistema político é ampla e com abertura para irrestrita participação;
- há a continuidade dos ganhos para vários segmentos sociais;
- há compensações para aqueles que foram prejudicados ao longo da trajetória do processo. Ademais, com estímulos para os mesmos.

Tendo o pressuposto acima como referência e o objeto desta pesquisa em consideração, a abordagem neofuncionalista desponta como ferramenta para medir, de um lado, se a leitura parlamentar avalia/defende que a integração tem satisfeito a expectativa das elites e de importantes segmentos sociais uruguaios. Também se está trazendo benefícios, lucros, ganhos para a sociedade como um todo; de outro lado, se as ideias integracionistas têm receptáculo/respaldo na representação legislativa e na nação uruguaia. Além, se os atores legislativos promovem a valorização dos projetos de integração, se fortalecem a identidade e o aprofundamento dos mesmos.

1.4 Sobre o universo empírico

A respeito do universo empírico e o método que será utilizado, parte-se de uma perspectiva indutiva. Na primeira etapa da pesquisa, localizada no ano de 2016, dados da realidade política uruguaia foram buscados, sobretudo os relacionados com o poder legislativo daquele país. Destaca-se aqui as versões taquigráficas da Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara de Deputados e Senado. Tais documentos foram obtidos junto ao sítio da Assembleia Nacional da República Oriental do Uruguai.¹ Para tal trabalho, valeu-se do apoio do software HTTRACK, que tem como função baixar conteúdo de forma ampla da internet. Também na web, com destaque a sítios e plataformas que têm parceria com a FCLAr, foi conseguido um número considerável de artigos acadêmicos e obras que tratam da temática. Assim, a partir de uma nova etapa da pesquisa, que se iniciou no ano de 2017, teve começo a análise de tais documentos², o fichamento do material em arquivos Word e o início da redação da dissertação. Isto posto, na última etapa, partiu-se para a análise de teorias e bibliografia especializada que tratam do tema/matéria com o intuito de estabelecer relações entre teoria e dados, comparações, definir conceitos e chegar a uma síntese.

Logo, o tipo de pesquisa que se pretendeu pôr em prática é o de caráter qualitativo. Segundo Goldenberg (2004), na pesquisa qualitativa, a preocupação do pesquisador não é com a representatividade numérica do grupo pesquisado, mas com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma trajetória, etc.

No que diz respeito ao recorte espacial da pesquisa, o mesmo tem relação com as comissões da Câmara e Senado de Relações Internacionais (Assuntos Internacionais se a tradução for literal). Quanto ao recorte temporal, fez-se a escolha pelo período de 2000-16. A justificativa para tal foi que nesse recorte estavam presentes: o início de uma crise que assolou a América Latina, com o declínio dos partidos tradicionais, o período de bonança/“boom” das commodities, a emergência dos governos de esquerda ou progressistas e sua decadência, crise do MERCOSUL e dos respectivos governos associados.

¹ Ver <https://parlamento.gub.uy/>.

² Dentro dos dados prospectados, para facilitar o acesso aos documentos mais importantes e relevantes (filtro), faz-se uso de outro software, este chamado *Copernic*.

Quanto ao objeto de estudo, a nossa preocupação foi com a compreensão individual/singular do mesmo, que é a participação dos parlamentares uruguaios na elaboração da política externa daquele país; sobretudo, inserida na temática da integração. Nosso objeto não é idêntico a nenhum. Logo, possui sua singularidade/particularidade. Dessa forma, temos como parâmetro escolas/abordagens que se inspiram em uma sociologia compreensiva “weberiana” e uma epistemologia filosófica de matriz kantiana (GOLDENBERG, 2004). Assim:

Na segunda metade do século passado, alguns pensadores, influenciados pelo idealismo de Kant, reagiram criticamente ao modelo positivista de conhecimento aplicado às Ciências Sociais, acreditando que o estudo da realidade social através de métodos de outras ciências poderia destruir a própria essência desta realidade, já que esquecia a dimensão de liberdade e individualidade do ser humano. (...)

Para Weber, o principal interesse da Ciência Social é o comportamento significativo dos indivíduos engajados na ação social, ou seja, o comportamento ao qual os indivíduos agregam significado considerando o comportamento de outros indivíduos. Os cientistas sociais, que pesquisam os significados das ações sociais de outros indivíduos e deles próprios, são sujeito e objeto de suas pesquisas. Nesta perspectiva, que se opõe à visão positivista de objetividade e de separação radical entre sujeito e objeto da pesquisa, é natural que cientistas sociais se interessem por pesquisar aquilo que valorizam. Estes cientistas buscam compreender os valores, crenças, motivações e sentimentos humanos, compreensão que só pode ocorrer se a ação é colocada dentro de um contexto de significado (GOLDENBERG, 2004, p. 18-19).

Ademais, a pesquisa não teve a intenção de descobrir regularidades ou leis (como aquelas de viés comtiano). Ou uma preocupação exacerbada com a objetividade, em que objeto e sujeito do conhecimento estão totalmente separados. A mesma, de certa forma, abriu espaço para a atuação, em política externa, de atores – oriundos do legislativo – que não são, de certa forma, protagonistas dentro do cenário político presidencialista (como o governo nacional e Chancelaria); logo, houve a necessidade de analisar e entender o significado da atuação desses atores parlamentares, os seus comportamentos, valores, subjetividades, emoções, envolvimento com a cooperação. Como consequência, deu-se um espaço para a construção de uma potencial identidade entorno do MERCOSUL e da UNASUL; e obviamente a análise e mapeamento do congresso uruguaio. Em razão disso, optou-se pela escolha das abordagens Construtivista e Neofuncionalista. São estas que se adequaram melhor ao nosso objeto de estudo e que ofereceram instrumentais de análise apropriados para a empreitada.

Isto posto, em meio à análise dos dados, algumas questões serviram como ponto de partida: por que os partidos políticos têm de participar entorno da ideia de integração e política externa? Em que medida se tem a incorporação da integração na percepção dos parlamentares? Há envolvimento na participação da integração? A integração gera efeito interno ou é um mero acordo entre governos?

Por outro lado, ainda dentro do universo empírico, foi realizada, no ano de 2017, mais precisamente entre os dias 11 e 17 de junho, uma atividade de campo na cidade de Montevideu, Uruguai, a fim de tomar contato mais direto com o objeto. Logo, foi possível entrevistar políticos e lideranças partidárias vinculadas à área internacional e ao Parlasul, visitar o Congresso e coletar materiais e obras que não estavam disponíveis na internet. Por conseguinte, importantes dados foram coletados e estão presentes nos capítulos 3 e 4.

Finalmente, tendo em conta os dados prospectados que, de certa forma, estão dispostos em várias fontes (primárias, tais como as versões taquigráficas e entrevistas; secundárias, tal como bibliografia levantada com obras e sobretudo artigos acadêmicos) cinco variáveis de análise foram contempladas. São elas: institucionalidade do sistema político e partidário, atuação parlamentar, lideranças partidárias, posicionamentos partidários com relação aos projetos de integração e vínculos formais com processos de integração.

2 REALIDADE URUGUAIA: O SISTEMA POLÍTICO, PARTIDÁRIO E ELEITORAL DO PAÍS, OS PROJETOS INTEGRACIONISTAS DE QUE O PAÍS PARTICIPA E UM ESBOÇO DE SUA POLÍTICA EXTERIOR

A República Oriental do Uruguai está localizada no sul do continente americano. Sua capital Montevideu concentra a maior parte da população desse pequeno país, que é, segundo o censo realizado em 2010, de 3.424.595 pessoas. Seu regime político é uma República Presidencialista Bicameral, composto assim de Senado e Câmara de Deputados. Quanto à sua Constituição, é de 1967 tendo sido reformada nos anos de 1997 e 2004.

O Uruguai é tido por muitos como pioneiro entre as nações latino-americanas a modernizar seu Estado e sua política. Desde a passagem do século XIX para o XX, mudanças significativas foram operadas por seus atores políticos (com destaque aos seus tradicionais partidos) tais como a separação entre Estado e Igreja, regulação trabalhista, lei de divórcio, voto feminino, etc. Atualmente, o país ainda se destaca como vanguardista latino-americano por regularizar aborto, casamento homoafetivo, liberalização e acesso à maconha. Ademais, digno de nota que tais medidas foram conseguidas muito em função da governabilidade que o Executivo desfruta em meio ao sistema político e também a uma ideia de funcionamento institucional equilibrado.

Tendo tais elementos em consideração, o objeto e objetivos da pesquisa, a participação do Congresso Uruguaio na política externa do país e sua relação com os projetos integracionistas despontam como uma espécie de balança que mede o peso das ações dos poderes Executivo e Legislativo dentro da temática da política externa e integração regional, no contexto uruguaio. Assim, a análise terá como ponto de partida o sistema político nacional que estabelece os mecanismos e regras que conduzem as disputas políticas em torno da formulação do interesse nacional que fundamentará a elaboração da política externa conduzida pelos governos. O Executivo e o Parlamento surgem como atores dentro desse processo.

Porém, é importante ressaltar que historicamente, na América Latina, a abertura para uma maior participação do Legislativo na formulação da política externa dos países tem sido baixa. A tendência geral é que essa instituição, o Poder Legislativo, apenas subscreva as decisões do Executivo.

Destarte, a análise do papel do Poder Legislativo no processo de elaboração e decisão da política externa do Uruguai é importante, pois permite refletir se, de fato, houve ou há uma ampliação da participação em meio à democracia uruguaia, nos últimos anos, e como as temáticas ligadas à integração regional são incorporadas pelo Congresso Nacional e pelos partidos políticos uruguaio que nele atuam.

Logo, a intenção ao longo desta seção é apresentar elementos fundamentais para esta pesquisa, ou seja, o sistema político e partidário uruguaio. Além, da relação desses com os principais projetos integracionistas latino-americanos de que o país participa, como o MERCOSUL, a UNASUL e a CELAC.

Antes de adentrar diretamente a tais temáticas, é importante destacar que durante boa parte da segunda metade do século XX, o Uruguai, assim como outras nações latino-americanas, esteve sob o jugo de uma ditadura militar. Algumas das razões, que explicam os motivos do regime de exceção, baseiam-se no fato de que, naquele contexto de golpe (1967), o país estava ingovernável e em crise, uma vez que a política e a sociedade estavam polarizadas em meio a um cenário de Guerra Fria. Assim, com o processo de redemocratização (pós-1984), e a aprovação da reforma constitucional (1997), dois temas, que mais preocupam academia e atores políticos, foram enfatizados e perseguidos: a governabilidade e a legitimidade dos governos na condução da coisa pública. Com isso, naquela oportunidade de abertura democrática, houve uma revalorização dos atores, com destaque aos tradicionais partidos (Nacional [Blanco] e Colorado), ao surgimento de uma nova agremiação política de (coalizão de) centro-esquerda, o Frente Amplio³, e ao papel do judiciário; além, procurou-se superar obstáculos pela lógica eleitoral e governativa (GUERRA, 1999).

E é nesse contexto em que o Uruguai restabelece democraticamente a posição de um país com regime de governo presidencialista. Para Giovanni Sartori:

(...) un sistema político es presidencial si, y solo si, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o Congreso durante su período preestablecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro, según mi definición (SARTORI, 1994, p. 99).

³ Decidimos manter a designação original e gênero do partido de centro-esquerda Frente Amplio. Logo, chamaremos ao longo da dissertação o Frente Amplio.

Tem-se, dessa maneira, com a reforma de 1997, a permanência do presidencialismo. Ademais, fora o fato de ficar a cargo do presidente a nomeação e a destituição do corpo de ministros, que vão auxiliá-lo nos afazeres do Executivo, há por aquele conjunto de leis um reforço das atribuições do chefe de Estado/governo, sobretudo no que diz respeito a propor projetos de lei que possam ser enviados com urgente consideração ou no que tange a solicitar junto à Assembleia geral um voto de confiança aos ministros. Dito isso, a intenção daquela reforma foi de aumentar a governabilidade e reforçar a figura do presidente (GUERRA, 1999).

Por outro lado, observa-se no Uruguai um presidencialismo pluralista que demanda negociação, compromisso e coalizão entre os atores políticos em uma situação política marcada pela separação dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Em razão disso, tem-se no cenário político do país uma situação em que se privilegia a competição e o pragmatismo político à ideologia (LANZARO, 2003).

Quanto ao Legislativo, o Uruguai possui um sistema bicameral (com uma Câmara baixa de deputados e uma alta de senadores). Por ser um país unitarista⁴ pode parecer estranho o fato de existir, no Uruguai, senadores. Porém, segundo sua constituição, Senado e Câmara de Deputados realizam funções de maneira conjunta. Logo, a competência que recai somente ao Senado é fiscalizar e abrir julgamento público de eventuais acusados de delitos da Câmara dos Deputados ou do Conselho Departamental; sentenciá-los e, quiçá, por maioria de dois terços, destituí-los.

No que toca à relação entre os poderes, citou-se antes que existe no Uruguai a tradicional separação de poderes. Contudo, foi exposto que a reforma constitucional alterou de maneira significativa o sistema eleitoral e o próprio sistema político, reforçando a figura do presidente (com atribuições relevantes), implicando em maior poder de governabilidade, sobretudo pela Lei de Lemas. Sobre esta lei que, diga-se de passagem, está em vigência desde o início do século passado, seus principais pontos são: o duplo voto simultâneo (executivo e legislativo) e permissão para que diferentes setores internos dos partidos possam apresentar listas próprias para concorrer a cargos no legislativo. Em 1997, com a reforma constitucional, a Lei de Lemas sofreu algumas alterações:

⁴ A República Oriental do Uruguai é um Estado unitário dividido politicamente/espacialmente em departamentos.

A reforma eleitoral realizada em 1997 modificou o sistema eleitoral para o pleito de 1999 em diante. Os partidos não puderam mais lançar múltiplos candidatos à Presidência da República, devendo ser realizadas primárias internas abertas e simultâneas para todos os lemas seis meses antes da eleição, para a definição de suas Convenções Nacionais e candidatos únicos a presidente. Instituíram, também, o segundo turno, para o caso de nenhum candidato superar os 50% dos votos. A mudança obrigou as frações a disputarem entre si em eleições internas e a formarem candidaturas com potencial eleitoral mais abrangente, mas não eliminou o faccionalismo nos partidos (ainda que frações tenham, em geral, cooperado mais, lançando chapas conjuntas) (REIS, 2011, p. 18-19).

Outra questão importante diz respeito ao poder de veto observado na constituição uruguaia. Logo, este permite ao poder Executivo vetar os projetos de lei que ele considera inconvenientes ou inconstitucionais vindos do Legislativo. Entretanto, a mesma carta de leis permite ao último o poder de derrubar possíveis vetos.

Enfim, pode-se concluir que, nesta era política que tem o Frente Amplio (FA) à frente da república, o Uruguai não sofre do que Sartori (1994) chama de imobilismo, visto que há uma situação com apenas três partidos relevantes e um jogo político moderado e funcional a partir do centro. Dessa forma, esse país apresenta um sistema político longe de uma situação fragmentária com os poderes polarizados e sem dialogar.

Portanto, no tocante ao sistema partidário uruguaio, as agremiações relevantes com grande representação na Assembleia Geral (câmara baixa e Senado), no Uruguai, são três: Colorado, Nacional⁵ (Blanco) e FA (Frente Amplio). Alguns são de pequena relevância (como o Partido Independiente, Partido de los Trabajadores e a Asamblea Popular) e outros chamados, no país, de acidentais, o que corresponde a não permanentes e ou que não possuem uma continuidade histórica. Importante atentar que dentro dos partidos ocorre fragmentação, divisões de amplo espectro, que são chamados de setores ou lemas (ou também frações); assim, em um mesmo partido, existem segmentações que formam frentes paralelas dentro do pleito político. Eis os mais importantes:

⁵ Segundo Rossi (2011, p. 32), duas forças disputam o controle do Partido Nacional, cada uma delas com um líder muito destacado. O tradicional e conservador Herrerismo é chefiado pelo ex-presidente Luis Alberto Lacalle, neto do histórico caudilho blanco Luis Alberto de Herrera. Seu oponente é a Alianza Nacional, de Jorge Larrañaga, de perfil mais “wilsonista”, moderado e de diálogo. Historicamente, o Partido Nacional, fortemente ligado à direita oligárquica rural, adotou concepções econômicas liberais, em oposição à política estatista e industrialista que marcou o batllismo, que os blancos consideravam como uma “taxação ‘compulsiva’ com que o Estado onerava a atividade pecuária para financiar sua indústria incipiente”.

- Partido Nacional: Herrerismo, Alianza Nacional e Correntada Wilsonianista;
- Partido Colorado: Lista 15, Foro Batllista, Vamos Uruguay, Propuesta Batllista;
- Frente Amplio: MPP (Movimiento de Participación Popular), Partido Socialista, Frente Liber Seregny, Partido Comunista Uruguai, Assamblea Uruguay, Nuevo Espacio, Alianza Progressista.

Quanto aos partidos tradicionais [Colorados (PC) e Nacional (PN)], Lanzaro (2003) aponta que os dois possuem uma grande institucionalização na vida política uruguaia. Foram os principais responsáveis pela construção do Estado moderno daquele país e, ao longo de boa parte do século XX, promoveram um modelo de desenvolvimento bem próximo ao “Welfare State”. Contudo, após a redemocratização, nos anos 80:

O PC e o PN tomaram a iniciativa de levar a cabo a transição liberal. Atuando como “agenda setters”, promoveram a reforma política, estatal e econômica através das ações de governo, do debate ideológico e das campanhas eleitorais e por meio de políticas “negativas” e “positivas”: ajuste fiscal, privatização, mudanças nas funções do Estado e liberalização econômica, com novas formas de regulação da economia e da sociedade. Dessa forma, os partidos precisaram, ao mesmo tempo, reconverter-se e deixar de lado sua condição de partidos “keynesianos” (LANZARO, 2003, p. 57).

Dito isso, desde a execução desta política econômica, foram sentidas sérias implicações na política uruguaia. E uma delas tem a ver com a ascensão do FA⁶, um partido *catch all*⁷ que capitalizou parte do eleitorado pelo descontentamento e também dissidências políticas pelas orientações do governo dos partidos tradicionais nos últimos tempos (LANZARO, 2003). Ainda segundo o autor, o FA é um partido pragmático que agregou elementos dissidentes de todas as segmentações e soube, desde o início, mesmo em uma postura à esquerda (moderada), participar do jogo eleitoral de forma disciplinada sem excessos e sem ameaças à ordem democrática. Em consequência, o

⁶ Segundo Rossi (2011, p. 13 *apud* Moreira, 2004 e 2006), o crescimento do Frente Ampla “empurrou” os partidos tradicionais para a direita, acabando com suas frações de centro-esquerda, tanto pela incorporação de seus candidatos como pela conquista de seus eleitores.

⁷ Segundo Otto Kirchheimer (2012), as principais características deste modelo são: a redução acentuada da ideologia no partido (programas mais flexíveis), o reforço da liderança, a diminuição do papel do militante individual no partido, a redução da importância concedida a uma classe social de referência ou a uma clientela religiosa específica, a abertura a diversos grupos de interesses, de modo a mobilizar o apoio eleitoral dos seus membros a um determinado partido ou a fornecer recursos humanos e financeiros.

resultado foi o crescimento exponencial da sigla nos últimos tempos. Eis abaixo uma cartografia do partido segundo os parâmetros dos principais pensadores da ciência política:

O Frente Amplio conseguiu afirmar sua identidade ao mesmo tempo em que passava por uma significativa metamorfose, combinando o velho e o novo na linhagem da esquerda:

1) Ele afastou-se das características dos partidos “ideológicos” para adotar posições políticas mais pragmáticas e cada vez mais moderadas. Não obstante, manteve um grau de formalização programática relativamente alto (ALCÁNTARA & FREIDENBERG, 2001), reivindicando os elementos genéricos do repertório da esquerda, alguns dos quais – em particular o estatismo e o igualitarismo – são velhos componentes da cultura política uruguaia.

2) Embora retenha em parte seus traços de partido de massa, tornou-se mais um partido “eleitoral” (PANEBIANCO, 1982).

3) Sua convocatória diversificou-se e sua condição de partido de “integração” (NEUMANN, 1980), com referentes de classe e uma forte “fraternidade” com o movimento operário, deu lugar a uma “política dos cidadãos” e um novo perfil “popular”, com maior espaço para a representação individual e os votantes “soltos”.

4) Ao mesmo tempo, ocorreram mudanças em sua organização, em seus processos de decisão e estrutura de liderança. Ao nível do conjunto do “FA”, a organização de massas é mais flexível do que era há alguns anos (ou, pode-se dizer, até mais “fina”, de acordo com as categorias de Gunther & Diamond, 2003). Mas o grau de “articulação” política (DUVERGER, 1951) permanece bastante forte, em termos de organismos comuns de decisão e de bancada parlamentar, do líder partidário, assim como da disciplina e coesão (embora neste plano haja focos visíveis de discordância e desobediência) (LANZARO, 2003, p. 59-60).

Ademais, fora o fato de ser um partido de coalizão em si mesmo, o que explica a hegemonia de momento do FA nas eleições é, por um lado, sua aproximação com a sociedade civil, sindicatos, movimentos sociais e ONGs de esquerda; e, pelo outro, de contenção a desregulamentação econômica neoliberal no Uruguai.

No que toca aos três grandes partidos uruguaios, em síntese, pode-se afirmar que os mesmos apresentam uma alta disciplina interna (apesar das divergências intrapartidárias/frações/setores), programas e institucionalização.

No que tange às características da cultura política uruguaia, tendo como referência a América Latina, pode-se afirmar que a política no Uruguai é um caso *sui generis*, pois seus partidos possuem uma alta institucionalização (alguns foram formados no século XIX, que é o caso de “colorados” e “blancos”) e a relação entre Estado e sociedade é historicamente muito estreita (LANZARO, 2003); ou seja, o modelo de desenvolvimento social teve e tem a marca de um Estado interventor de

particularidade “keynesiana”. Assim, os partidos, no momento de conceber suas estratégias, têm de levar em conta tais elementos. Para Lanzaro:

No Uruguai, como em outros países pequenos e dependentes, o Estado desempenhou historicamente um notável papel central e desde o começo do século XX tornou-se um Estado “ampliado”, assumindo funções estratégicas no desenvolvimento da economia e da sociedade (nacionalização de bancos, empresas e serviços, regulamentação de mercados e do trabalho, educação pública, previdência social) (...) Desde a democratização originária, a integração política está amarrada à integração social, mediante ligações que deixam marcas duradouras na cidadania (política e social) e na cultura cívica. Os partidos tradicionais participam da construção do Estado e negociam sua expansão, moldando sua estrutura política e agindo como “governantes permanentes”, numa posição de dominação em relação à burocracia e com uma forte conexão com agentes sociais e grupos de interesse. Mais do que qualquer outro fator, os partidos agem como detentores da liderança política – ancorada no Estado – que se torna o principal motor dos projetos nacionais, do desenvolvimento econômico e da integração social (...) Desde a crise de 1930 – e mesmo antes, *avant la lettre* – eles se desenvolveram como partidos “keynesianos” (Lanzaro, 1994), isto é, projeto nacional, liderança política e governo combinavam-se com responsabilidades diretas na produção e distribuição de bens públicos, regulação econômica e mediação dos conflitos sociais (LANZARO, 2003, p. 53-54).

Entretanto, nas últimas décadas, a partir do Consenso de Washington⁸ e derrocada da ordem bipolar, assim como outros países latino-americanos, o Uruguai passou por desregulamentações econômicas, reformas e privatizações, típicas das mudanças neoliberais que se processam atualmente. Os efeitos dessas alterações, associadas a uma forte crise que assolou a região, entre 1999-2003, foram sentidos no cenário político e modificaram todo o *status quo* político-partidário nacional. Por exemplo: destaca-se os tradicionais partidos Nacional e Colorado. Com a ascensão do FA como um poder hegemônico, por mais que tiveram divergências e rivalidade no

⁸ Segundo Carlos Eduardo Martins: “A expressão Consenso de Washington surgiu da denominação dada por John Williamson, economista e pesquisador do Institute of International Economics, sediado em Washington, para a convergência de pensamento sobre as políticas públicas dos anos 1980, a partir dos governos de Ronald Reagan e George Bush. Referia-se às ideias das principais autoridades da economia mundial: a alta burocracia das agências econômicas do governo dos Estados Unidos, o Federal Reserve Board, as agências financeiras internacionais, membros do Congresso norte-americano e consultores econômicos de maior poder simbólico internacional. Williamson resumiu as teses que embasaram o Consenso de Washington em dez pontos estratégicos: 1) disciplina fiscal; 2) priorização do gasto público em saúde e educação; 3) realização de uma reforma tributária; 4) estabelecimento de taxas de juros positivas; 5) apreciação e fixação do câmbio, para torná-lo competitivo; 6) desmonte das barreiras tarifárias e paratarifárias, para estabelecer políticas comerciais liberais; 7) liberalização dos fluxos de Embora estabelecidos durante a década de 1980, os dez princípios norteadores do consenso somente começaram a ser aplicados de forma generalizada na América Latina nos anos 1990, com a formulação do Plano Brady, que promoveu a renegociação da dívida externa da região, concedendo descontos limitados sobre o montante e os juros da dívida, mas exigindo como contrapartida a implementação das políticas do consenso”. Disponível em: <http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/c/consenso-de-washington>. Acesso em 11/01/2018.

passado – tais agremiações (blancos e colorados) se aproximaram na oposição e em eleições passadas, em segundo turno, para fazer frente ao partido de centro-esquerda. Logo, atualmente, há uma diminuição da distância ideológica entre os mesmos. Seus eleitores já não apresentam tantas diferenças como no passado (ROSSI, 2011).

No que toca às eleições, cabe acrescentar que nos três últimos sufrágios gerais o FA venceu para presidente (Tabaré Vazquez em 2005, José Mujica em 2010 e Tabaré Vázquez novamente em 2015). Sua plataforma política, em plano nacional, foi a de uma agenda intervencionista com a promessa de um Estado que garanta os serviços essenciais à nação e que tenha papel ativo na economia. Logo, em matéria de política, segundo Rodríguez e Vairo (2010), o FA possui uma marca de governo de centro com uma aprovação popular de suas intenções e projetos. Por outro lado, em uma perspectiva de política externa, apresenta uma defesa de regionalismo aberto/liberalização da economia (com estreitamento com outros blocos, como a União Europeia), ao mesmo tempo que reafirma seu apoio e reforço aos projetos integracionistas sul-americanos.

Com isso, dentro da nova ordem internacional, marcada pela globalização, há uma tendência dentre os países, cada qual dentro de suas regiões, de formarem blocos econômicos/projetos integracionistas (conceito trabalhado no capítulo 1). Desta forma, inserido no debate da regionalização, as uniões ou projetos integracionistas correspondem a estratégias de cooperação, inserção e afirmação dos países, que se lançam nessa empreitada, em um cenário internacional, fortalecendo suas bases geopolíticas e econômicas. Com isso, tem-se como uma consequência que:

(...) o Estado-nação ganha novos contornos e os conceitos de soberania e legitimidade adquirem novos significados, uma vez que o Estado perde a capacidade de responder isoladamente aos desafios do sistema internacional, assim como a prover bens e serviços à sua população sem contar com a cooperação internacional (KRASNER, 2000 *apud* MARIANO, 2004, p. 3; SASSEN, 2001).

Logo, como aponta Mariano (2004): “Os Estados não estariam desaparecendo, mas adquirindo uma nova lógica de funcionamento”.

No que toca ao Uruguai, o mesmo participa de três projetos integracionistas: o MERCOSUL, a UNASUL e CELAC⁹. A respeito do primeiro, trata-se de um Mercado Comum (ainda em vias de construção) ou bloco econômico¹⁰ que nasce dentro de um momento marcado por políticas neoliberais de flexibilização e abertura da economia regional sul-americana (regionalismo aberto). Os artífices do projeto foram Brasil e Argentina.

Quanto à UNASUL, é um projeto lançado na primeira década deste século, em um momento já marcado por um novo contexto político na América do Sul (com a ascensão ao poder de partidos de esquerda de tendência socialista) e visto de forma distinta: “A Unasul é uma iniciativa de integração regional que associa os países sul-americanos, segundo os termos de seu Tratado Constitutivo, buscando fortalecer a soberania e a autonomia nacional dos países-membros” (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2014, p. 517). Ademais, ainda a respeito da UNASUL, Serbin (2013) a tem por um órgão de foco eminentemente político:

Desde sua criação, ficou claro pela sua evolução, que a UNASUL é um organismo intergovernamental, com um foco claramente político, em que uma maior importância é dada às decisões e ao desempenho dos governos dos Estados-membros, apesar das muitas referências feitas em seus documentos e declarações sobre a necessidade de promover uma agenda social e uma renovação das estratégias de desenvolvimento, juntamente com uma crescente participação dos cidadãos (SERBIN, 2013, p. 315).

Quanto à CELAC, trata-se de um bloco econômico incipiente (criado em 23 de fevereiro de 2010) que funciona a partir de um mecanismo intergovernamental de âmbito regional, herdeiro do Grupo do Rio e da CALC (Câmara de América Latina e Caribe).

Importante destacar que os projetos que aqui estão sendo tratados correspondem a um perfil de natureza de integração regional e funcionam a partir de uma situação intergovernamental. A respeito do Intergovernamentalismo, enquanto modelo teórico que orienta o funcionamento dos blocos, o mesmo concebe a integração como:

⁹ Destaca-se que dentro do recorte temporal desta pesquisa, 2000-16, o tema da CELAC, como objeto de discussão, não esteve presente sequer em uma reunião. Por conseguinte, é um tema que será pouco abordado nesta primeira parte do trabalho.

¹⁰ A respeito do funcionamento do MERCOSUL, a partir de 1991, o mesmo ocorre com uma liberalização comercial intrazona e o estabelecimento de uma tarifa externa comum (instalada definitivamente com o Protocolo de Ouro Preto em 1994, que de certa forma funcionou como marco institucional da organização) caracterizando assim o bloco com o status de União Aduaneira. Atualmente, pode-se considerar o bloco como uma união aduaneira imperfeita, pois várias restrições ao livre comércio intrabloco acontecem.

(...) el resultado de la decisión soberana de un grupo de Estados vecinos. Según este enfoque, los Estados promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores nacionales relevantes. El resultado previsto es el fortalecimiento del poder estatal, que mantiene la opción de retirarse de la asociación, y no su dilución en una entidad regional. Este enfoque define la interdependencia económica como condición necesaria de la integración. A medida que la liberalización comercial aumenta la magnitud del comercio exterior, especialmente a nivel intraindustrial, las demandas por una mayor integración se incrementan. En este marco, las instituciones regionales son concebidas como mecanismos que facilitan la implementación de acuerdos, antes que como actores autónomos o como arenas de acción colectiva. A pesar de la relevancia que este enfoque adjudica a los Estados nacionales, la decisión de compartir o delegar soberanía es considerada inevitable si se pretende alcanzar y sostener mayores niveles de intercambio (MALAMUD, 2011, p. 224).

Destarte, a teoria intergovernamentalista supõe que os Estados¹¹ são os atores dotados de uma certa racionalidade e cujo comportamento reflète as pressões sofridas de atores internos, vindas de grupos presentes na sociedade, e de pressões externas criadas pelo próprio ambiente internacional (MARIANO; MARIANO, 2002). A partir desta postura pragmática e utilitarista, o Estado, na visão Intergovernamentalista, coopera, mas estabelece fins e objetivos:

Por serem atores racionais e egoístas, os Estados procurariam sempre atingir altos níveis de satisfação e de ganhos individuais com o menor custo possível. Essa é uma forma utilitarista de entender a lógica pela qual as nações tomam suas decisões e fazem suas escolhas. Todavia, de algum modo, esse utilitarismo seria a via que possibilita a cooperação, ao eliminar parcialmente a preocupação de cada um com os ganhos dos outros. Esse é um ponto importante na fundamentação do pessimismo da teoria realista em relação à cooperação: o receio dos possíveis ganhos de seus parceiros graças à cooperação inibe o ator de cooperar (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 61-62).

Logo, a partir de tal teoria, tal panorama se explica pelas grandes disparidades geográficas, demográficas, políticas, institucionais, econômicas e, também, pelo temor da perda de poder de controle das instituições, nos países, pelos Estados nacionais:

Estes países cooperariam entre si não necessariamente porque possuam interesses e objetivos comuns, mas porque se sentiriam incapazes de resolver ou administrar certas questões de forma isolada. O regime, nestes casos, serviria como um instrumento capaz de criar algum grau de coordenação entre os Estados que lhes permita atingir algum fim (MARIANO, 2004).

¹¹ Os intergovernamentalistas consideram somente os Estados como atores válidos, ignorando a participação dos atores não governamentais, ao supor sua intervenção por meio dos Estados (MARIANO; MARIANO, 2002).

Com isso, em consequência, não se prevê, por hora, na América do Sul, órgãos supranacionais, que aprofundem tal integração e, conseqüentemente, adquiram maior autonomia decisória em relação aos governos nacionais, e transformem o espaço geográfico sul-americano em uma comunidade aos moldes, por exemplo, da União Europeia.

Na esteira desse tema, segundo Mariano (2004), uma integração regional pode resultar em novas comunidades, unidades e entidades políticas. Ou, no mínimo, em mudanças substanciais em comunidades e sociedades existentes dentro do espaço:

É a representação dessa alteração ao criar algo novo em que pode haver uma transferência formal ou informal de poder decisório para sua estrutura institucional. A integração regional, portanto, não se restringe à esfera governamental ou à cooperação intergovernamental, atinge a sociedade como um todo, gerando interações que fogem ao controle estatal entre grupos de interesse e representantes das sociedades (MARIANO, 2004, p. 106).

Logo, a partir do raciocínio acima apresentado, que corresponde às implicações da integração, depreende-se que o sentido da mesma atualmente não é mais meramente o econômico, comercial ou de liberalização de fronteiras (pragmático); o novo conteúdo dos projetos de integração visa criar políticas comuns regionais, com instituições, infraestrutura, segurança e reforçar questões relacionadas ao meio ambiente.

No que toca à atualidade política dos projetos de integração, e aos atores políticos, é unânime dentro do debate acadêmico que, na América Latina, há uma tendência de que o poder Executivo seja o protagonista na elaboração/condução da política externa de seus respectivos países, incluídos aí os temas relativos à integração. Deste modo, por outro lado, existe uma baixa participação de partidos e dos Congressos Nacionais (SERBIN, 2013; RAMOS, 2013; BATALLA, 2013; VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2014). Em virtude dessa tendência, tem-se o diagnóstico de limitações à democratização; ou, em outras palavras, um déficit democrático no que tange a essa matéria. Isto posto, é importante mencionar que é consenso dentro do universo acadêmico, que trata do tema, o fato de que mais abertura e participação de outros atores políticos implica em mais democracia.

Na visão de Serbin (2013), após uma pequena era marcada por políticas neoliberais (anos 90), em que o mercado era o principal ator (tendo o comércio como principal preocupação), teve-se na América do Sul, uma vez mais, um cenário político marcado pela atuação e regulamentação do Estado, no período que corresponde ao

início do século XXI até 2015-16¹². E este capitaneado pelo poder Executivo. Despontaram assim uma revalorização do político e também uma nova matriz econômica (ou velha, mas adaptada para os dias atuais), o neodesenvolvimentismo:

Desde o início dos anos 2000, a nova fase do regionalismo vem apresentando distintiva repolitização da agenda, com deslocamento do foco central do processo de integração, que passou das questões comerciais e econômicas a assuntos mais políticos (Battaglino, 2012; Riggirozzi, 2012; Saguier, 2012). Esse é um retorno à política tanto quanto um “retorno do Estado” nas políticas sociais e de desenvolvimento. Esse retorno ao Estado deve-se à retomada de fortes visões nacionalistas, que revitalizam os conceitos tradicionais de interesse nacional e de soberania, em desacordo com as exigências da integração regional e da necessidade de reconhecer e produzir as normas supranacionais (Serbin, 2010). Há um “terceiro retorno” relacionado com esses dois e, em particular, com a legitimidade dos governos e da promoção de uma agenda social de cima para baixo: o “retorno à agenda de desenvolvimento”, que inegavelmente vai contra o Consenso de Washington e suas fórmulas para uma unidade neodesenvolvimentista (Sanahuja, 2012; Serbin, Martínez e Ramanzinni, 2012) (SERBIN, 2013, p. 300).

A principal consequência negativa da tendência, acima apresentada, é a baixa abertura de participação a outros atores, com destaque à sociedade civil e também ao Legislativo (implicando assim em déficit democrático):

A gestão dos assuntos estrangeiros, a integração internacional e as decisões de cooperação foram bastante monopolizadas pelo Poder Executivo (se não diretamente pelo presidente), sem passar por um debate pelas comissões parlamentares pertinentes ou por um plebiscito amplo ou referendo (SERBIN, 2013, p. 304).

Isto posto é imprescindível relacionar essa tendência à ideia desta pesquisa. Tem-se dessa forma, um ponto de partida, que é o da tendência ao protagonismo na política externa pelo Executivo. Cabe assim analisar se, no caso uruguaio, esse pressuposto se afirma; ou seja, se o Executivo uruguaio concentra a pauta da política externa, sobretudo no que tange aos assuntos da integração regional.

Camilo López Burian, em artigo de 2014, remete a um fenômeno *sui generis* dentro da política uruguaia, o da “Partidocracia”. Segundo o mesmo, tem-se:

Los partidos en cuanto actores centrales, aunque no excluyentes, cumplen un papel importante en la estructuración de la agenda política y en la definición de las orientaciones estratégicas de las políticas públicas. Los mismos tienen

¹² Leva-se em conta a ascensão do liberal Mauricio Macri na Argentina em 2015, o impeachment de Dilma Roussef em 2016, a vitória legislativa da oposição venezuelana no final de 2015, a vitória do liberal Pedro Pablo Kuczynski no Peru, no ano de 2016, dentre outros.

en su interior fracciones con alto grado de institucionalización (BURIAN, 2014, p. 135).

Deste modo, uma questão que se coloca como crucial para aclarar, neste trabalho, é visualizar se a política externa, assim como políticas domésticas, são abertas a outros atores de fora da esfera do governo, como parlamentares, partidos e outras forças políticas. Assim, um ponto de partida, no caso uruguaio, é: “(...) pensar que la política exterior uruguayana es una política de partido o de coalición de partidos, donde la ideología es un factor relevante para su explicación (BURIAN, 2014, p. 135)”. Segundo Batalla (2013), o governo do FA, sobretudo o de Mujica, tem se esforçado para fortalecer a integração regional, mormente o MERCOSUL. Entretanto, existem críticas aos projetos integracionistas dentro e fora do partido governista:

Con respecto al sistema de partidos, las relaciones con la oposición en el primer año de gobierno fueron de diálogo y con los acuerdos interpartidarios el presidente ganó el respaldo a sus designaciones de representantes diplomáticos y a su política de aproximación a Argentina cuyo primer logro fue el fin del corte de rutas en los puentes de frontera. A partir de 2011, las relaciones gobierno-oposición derivaron hacia la confrontación en un amplio conjunto de políticas y la política exterior fue una de las principales arenas de conflicto (BATALLA, 2013, p. 38).

Tendo esta última afirmação como referência, uma questão importante que se coloca para esclarecimento adiante é: qual é o espaço em que essa “batalha” acontece? O das Assembleias? Ou das Comissões?

Ademais, cabe citar que, face a certos problemas que acometem atualmente principalmente o MERCOSUL, houve e há um esfriamento e ceticismo por parte dos partidos e até do Congresso Uruguaio: “(...) cuando parecen haber internalizado al MERCOSUR de una forma más sistemática que en el resto de los casos, las organizaciones uruguayas no se han involucrado más activamente a nivel regional” (RAMOS, 2013, p. 46). Segundo uma série de reportagens do jornal Estado de S. Paulo, publicadas no último quarto de 2014 e início de 2015, ao longo dos últimos dez anos, os dois governos da coalizão Frente Ampla criticaram duramente o funcionamento do MERCOSUL. Nesse período, o Uruguai foi alvo de medidas protecionistas da Argentina, além de sofrer restrições do Brasil. Destarte, os governos de Tabaré Vázquez e de José Mujica, apesar da afinidade ideológica com os governos dos dois países vizinhos, reclamaram do tratamento que recebiam dos sócios maiores do bloco. Logo, a partir de entrevistas, tais atores políticos, céticos com os projetos, frisam a importância da flexibilização do MERCOSUL dentro e para fora (caso das medidas protecionistas

intrabloco e da constituição de acordos com a UE, Estados Unidos e Aliança do Pacífico).

3 A PARTICIPAÇÃO DA COMISSÃO DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS DA CÂMARA DE DEPUTADOS URUGUAIA NA POLÍTICA EXTERNA

A Comissão de Assuntos internacionais da Câmara de Deputados da República Oriental do Uruguai é uma jurisdição da Assembleia Nacional composta por seis membros¹³ que foi criada em 13 de fevereiro de 1985. Atualmente, suas reuniões acontecem do primeiro ao décimo-oitavo dia de cada mês, às quartas-feiras. Logo, ao que se apurou, trata-se de uma das comissões mais ativas e produtivas do legislativo uruguaio. Dentre os membros com mais anos de atuação (dentro do recorte¹⁴ da pesquisa), faz-se menção aqui aos “blancos” Jaime Trobo e Daniel Peña Fernandez, aos “colorados” Washington Abdala, Fernando Amado e Tabaré Vieira Duarte, e aos “frenteampelistas” Silvana Charlone, Ruben Martin Huelmo, Enrique Pintado, José Carlos Mahia e Maria Lournaga.

Dentre as atribuições dessa Comissão, destacam-se: estudar e acompanhar assuntos gerais de ordem internacional; ratificar/aprovar/reprovar medidas, leis, convênios, tratados e acordos; deliberar sobre certos temas de ordem internacional; fiscalizar/denunciar executivo e exercer certo controle sobre o ministro de Relações Exteriores. Sobre este último, chama-se a atenção para um mecanismo presente no regimento¹⁵ da Câmara em seu artigo 119, que permite que os membros da Comissão possam convocar os ministros para prestarem esclarecimentos sobre certos temas, sanar dúvidas e também para melhor despachar sobre os assuntos, que é o “llamado a la sala”. Segundo Burian:

El Parlamento es el espacio en el que se debaten los asuntos vinculados a la política exterior, a la vez que tiene un importante rol, también, por sus funciones de contralor. El Llamado a Sala puede derivar en la censura del Ministro por parte del Parlamento, llevando a su caída o a la disolución de las Cámaras y llamado a nuevas elecciones si el Presidente lo mantiene en su cargo (artículos 147 y 148 de la Constitución de la República) (BURIAN, 2015, p. 119).

¹³ O preenchimento das vagas historicamente refletiu a proporção de candidatos dos partidos no plenário. Entretanto, atualmente a configuração compreende três deputados da situação e três da oposição.

¹⁴ Destaca-se aqui que as versões taquigráficas da Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara de Deputados de 2000 a 2002 não estão disponíveis.

¹⁵ Ver em <http://americo.usal.es/oir/legislatura/normasyreglamentos/reglamentos/UruguayRASamblea.pdf>. Acesso em 07/07/2017.

Eis abaixo a fala do deputado Jaime Trobo a respeito das atribuições da Comissão; além, da necessidade de convocar o chanceler para prestação de conta da pauta de atuação do governo em início de mandato:

En particular, iba a plantear la posibilidad de que se invite al señor Ministro de Relaciones Exteriores para que visite la Comisión y podamos tener, al inicio de la gestión del presente Gobierno, algunas pautas de actuación de la Cancillería, porque esta Comisión siempre ha tenido mucho espíritu de colaboración con la gestión de dicha Cartera, puesto que tiene que ver con la aprobación de tratados, acuerdos, etcétera, los cuales muchas veces tienen una ponderación en cuanto a la urgencia necesaria de aprobación. Además, tenemos mucho interés en conocer algunas líneas generales de la actuación del Gobierno en materia de política exterior para también fijar alguna posición de los partidos que representamos (URUGUAY, 2006a).

Embora a Comissão não tenha capacidade para apresentar nenhum projeto (de lei, declaração, dentre outros), não haveria um impedimento para uma iniciativa deste tipo devendo os deputados que assinam um projeto apresentá-lo em plenário, com a exposição dos motivos. Assim, uma vez ingressado o documento, o plenário o remete à Comissão, que o analisa e vota. Luzuriaga e Pose apontam que:

Las comisiones, en su dinámica, pueden llegar a un informe final a partir de un consenso entre sus miembros. En hipótesis de disenso, generalmente está consagrada la facultad que la comisión respectiva emita informes en mayoría y en minoría. Pero, en ambas situaciones, solo se está ante un indicador para el resto de los legisladores de la cámara respectiva. En ese ámbito institucional, se volverán a confrontar las posiciones para determinar la síntesis definitiva como voluntad del poder legislativo (LUZURIAGA; POSE, 2015 p. 47).

Em entrevista com um importante membro¹⁶ da Chancelaria com ligação com o FA, o mesmo apontou que não há uma construção compartilhada da política exterior executivo-legislativo. Acrescenta-se a isso que faltam mecanismos formais para que a política exterior uruguaia seja mais aberta e que tenha uma participação mais ativa do legislativo (“falta muito para que tenha uma participação mais efetiva”). Para o embaixador, o chanceler se abre para debates com o legislativo, atendendo a pedidos formais ou informais. Entretanto, na sua visão, a política exterior uruguaia acompanha a dos seus vizinhos; logo, é uma política exterior presidencialista, com protagonismo do presidente e do ministro de Relações Internacionais.

No que diz respeito ao funcionamento desta comissão, frisa-se aqui a busca de consensos e acordos entre os membros da mesma, a abertura de diálogo situação-

¹⁶ Mantém-se aqui o sigilo quanto ao nome do político a seu pedido.

oposição e sobretudo um acordo de rotatividade da cadeira das presidências das comissões (o mesmo acontece na Comissão de Assuntos Internacionais do Senado); ou seja, o posto de presidente é rotativo, dura um ano e está aberto a todos os partidos (inclusive da oposição). Tal acordo vem desde 1985 e é cumprido por esta comissão de forma rigorosa. Isto posto, o relacionamento dos parlamentares apresentado na comissão é tido como um exemplo de civilidade.

No que diz respeito à composição das Comissões, importante assinalar que ela reflete as nuances do sistema partidário uruguaio, sobretudo no que toca à setorização ou fragmentação dentro dos partidos:

Otra hipótesis que complejiza la toma de decisiones en política exterior radica en que la composición de las comisiones, aún respetuosa de la proporción entre partidos y sectores políticos, no asegura posiciones pre aceptadas por los legisladores en el plenario, ni siquiera por los legisladores de un partido mayoritario en la comisión y en la cámara respectiva. La explicación está en que la composición de las comisiones, generalmente, resulta de un proceso de selección, basado en áreas de interés o expertise de los legisladores, que está correlacionado con las agendas y programas de los partidos políticos (Calvo y Sagarzazu 2011, 38-39). Por otra parte no es sencillo conformar una comisión de Asuntos Internacionales, asegurando una representación fidedigna de todas las posiciones y sensibilidades en política internacional, cuando los partidos políticos presentan un alto grado de sectorización (LUZURIAGA; POSE, 2015, p. 48).

Outro aspecto importante a se mencionar é o papel da oposição. Dentro do recorte temporal da pesquisa, o Frente Amplio era oposição antes de 2005 e passa a ser governo/situação depois disso. E “colorados” e “blancos”, que tinham um governo de coalizão antes de 2005, passam a ser oposição dali em diante. Em regra geral, a oposição é sempre efetiva (dentro do recorte temporal foi a que mais se destacou nas reuniões, que mais questionou, que teve a postura mais crítica). Entretanto, a oposição “blanca” e “colorada” se mantém nesta posição desde 2005. E a desenvolve de maneira bem eficiente, pois são eles que sempre exigem a vinda de especialistas de diversas áreas para prestação de esclarecimento e que convocam os ministros, sobretudo o de Relações Exteriores¹⁷. De certa forma, a atuação deles é coerente com sua plataforma político-econômica e filosófica, notadamente de matiz liberal¹⁸.

¹⁷ A partir de enquetes e monitoramento dos “llamados a la sala”, Burian (2015) constatou que o Chanceler foi o ministro de Estado mais convocado das últimas legislaturas.

¹⁸ Dentro das entrevistas executadas, um tema recorrente diz respeito ao fato de que as políticas de inserção internacional levadas pelo presidente Tabaré Vázquez e seu ministro, às vezes, têm mais sustentação/aprovação na oposição que dentro de sua própria força política.

A título ilustrativo de visualização das atribuições dessa Comissão, destacam-se abaixo excertos em que o deputado Jaime Trobo, do Partido Nacional, criticou a demora da vinda do chanceler para a prestação de contas a respeito da crise das “papeleras”¹⁹ e o fechamento da ponte com a Argentina. Além, do papel e atuação da oposição em meio a esta situação de tensão com o país vizinho:

Es muy difícil trabajar así; nosotros somos representantes de la ciudadanía, nos votaron para que estemos aquí y controlemos al Poder Ejecutivo. Y un procedimiento, un arma, un instrumento de control es invitar a los Ministros a las Comisiones, y si no podemos contar con el Ministro ni con nadie que el Ministro se digne a mandarnos para que, con la jerarquía suficiente, explique en profundidad los temas que nos preocupan, se va perdiendo eso que la naturalidad democrática debe tener: que se sepan las cosas, que se conozcan con transparencia las acciones y las actitudes que se van tomando. Nosotros tenemos derecho a reclamar información del Poder Ejecutivo y la vamos a seguir reclamando en cualquier circunstancia y con todos los instrumentos que tenemos al alcance de la mano.

(...) Creo que la oposición durante todo el conflicto se ha manejado conforme a una manera de entender este tema como una política de Estado y ha actuado en consecuencia. Específicamente, el Partido Nacional ha llevado a la Cancillería y al propio Presidente de la República una serie de propuestas, y todos los sectores políticos se han mantenido, a todo nivel, con un criterio más que aceptable de manejo en cuanto a la unidad de país, a las formas de manejo y, sobre todo, al acatamiento de un montón de decisiones que ha tomado el Gobierno – a veces inconsultas –, muchas veces sin estar de acuerdo (URUGUAY, 2007).

Em síntese e, de certa forma, tendo em mente o próximo subitem, o papel dessa Comissão – e também do plenário do legislativo – não é de protagonismo na política externa, uma vez que a iniciativa na matéria, e em geral, provém do Poder Executivo, com destaque para a atuação da Chancelaria ou Ministério das Relações Exteriores.

¹⁹ O Caso das “Papeleras” criou tensões políticas e diplomáticas entre dois membros do MERCOSUL. A instalação de duas usinas de celulose nas margens uruguaias do Rio Uruguay levou a controvérsias com a Argentina, que foram somente resolvidas após resoluções da Corte Internacional de Justiça. Em debate, estavam o cumprimento do “Estatuto del Río Uruguay” e a possível poluição das águas e do ar da região. O caso abre oportunidade para discussão acerca dos mecanismos internacionais de solução de controvérsia e das implicações para futuras negociações. Disponível em: <https://onial.wordpress.com/2013/04/22/o-caso-das-papeleras/>. Acesso em 11/07/2017.

3.1 Participação do Legislativo, déficit democrático e a natureza da política externa

Como dito em outras oportunidades deste trabalho, o sistema político uruguaio é marcado por um presidencialismo que traz amplas atribuições²⁰ à figura do presidente, dentre elas, a iniciativa legislativa. E no que toca à política externa não é diferente. Junto com a Chancelaria, tem-se nas figuras do Presidente e Ministro de Relações Exteriores os protagonistas da área e a prerrogativa da política exterior. Quanto ao Legislativo, cabe a este poder o papel importante de coadjuvante ao reprovar/aprovar/vetar o que vem do executivo e sobretudo de fiscalizar esse poder. Isto posto, o objetivo deste item é esclarecer como esse processo se dá a partir da análise dos documentos, estabelecendo um diálogo com alguns autores uruguaioes que tratam do tema, e incorporando as falas dos legisladores e ministros – presentes nas versões taquigráficas; além do conteúdo das entrevistas realizadas no trabalho de campo e a própria análise bibliográfica sobre o tema.

Logo, como dito no subitem precedente, o “Llamado a la sala” é um dos mecanismos mais importantes da Comissão de Assuntos Internacionais. Nele, é possível interpelar e questionar o Ministro de Relações Exteriores (dentre outros) sobre temas, acordos, tratados (dentre outros assuntos importantes) no que toca à política exterior uruguaia. Na citação a seguir, o Chanceler Reinaldo Gargano aclara (durante um “llamado”) as coisas a respeito das atribuições dos membros da chancelaria e do presidente da República no que se refere à matéria:

Voy a pasar por alto ciertas cosas que nos llevarían a un terreno en el que no quiero entrar, pero sí quiero decir que las decisiones que adopta el Consejo de Ministros en materia de política internacional son planteadas por el Canciller. El que le plantea al Presidente opciones en materia de política exterior es el Canciller. Naturalmente, el Canciller dialoga con el Presidente y cuando logra un acuerdo y lleva adelante una postura plantea que es el Poder Ejecutivo encabezado por el Presidente de la República el que la lleva a cabo (URUGUAY, 2007²¹).

²⁰ Para conferir todas as atribuições do presidente da República Oriental do Uruguai vide sua constituição, seção IX, dos artigos 149 ao 173. Disponível em: <http://www.tcr.gub.uy/archivos/nor_63_Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20Oriental%20del%20Uruguay.pdf>.

²¹ Para uma melhor visualização e identificação, as referências das versões taquigráficas foram separadas (Câmara e Senado).

Na esteira da fala do Chanceler, destaca-se abaixo uma intervenção do deputado colorado Juan Manuel Garino Gruss. O conteúdo de seu discurso reforça o que foi citado acima, aborda os papéis do executivo e legislativo e também, de certa forma, expõe uma espécie de déficit democrático do sistema político uruguaio:

Esa es la razón de ser de esta Comisión, porque los tratados son ratificados o no en base a lo que negocia el Poder Ejecutivo. En ese sentido, la actividad legislativa es prácticamente testimonial porque no se modifican los tratados suscritos por el Poder Ejecutivo. Entonces, la función legislativa queda un poco de lado y tenemos el derecho y la obligación de informarnos sobre temas medulares de la República (URUGUAY, 2012b).

Na esteira dessa questão, nas entrevistas²² realizadas na capital uruguaia, indagações relacionadas à abertura e participação do legislativo na política externa foram lançadas para os políticos/políticas. E quase todos foram unânimes em dizer que por mais que, em algum momento, abre-se a possibilidade de trabalhos eventuais em conjunto, de consultas, de prestação de contas, a prerrogativa da política externa é da chancelaria e do presidente. Logo, não há possibilidade de ter algo de tipo interpartidário, de caráter permanente. Eis as palavras do Chanceler Luis Almagro para os membros da Comissão, em 21 de abril de 2010, que – de certa forma – endossam tal fato:

Si uno ve cómo se presentaron los programas de política exterior para las elecciones nacionales, no encontramos diferencias sustanciales entre los diferentes partidos. Por lo tanto, tenemos ahí una base bastante amplia para trabajar juntos. Nos hemos opuesto a que exista una comisión multipartidaria para tratar el tema de la política exterior del país, como en algún momento se pidió, simplemente porque ese no es un tema de comisiones sino del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esa competencia está específicamente marcada y debe ser realizada a través de los mejores profesionales que tiene la Cancillería, así como de los mejores aportes a nivel técnico que se puedan hacer desde afuera, o sea, sumar desde afuera, pero para contribuir al mejoramiento. Creo que ahí están los puntos que queremos expresar (URUGUAY, 2010a).

Entretanto, para Burian (2015), do Poder Executivo os políticos orientam a política externa e têm no ente parlamentar um ator de controle necessitando assim buscar – em esfera inter e intrapartidária – negociações em busca de consensos:

²² Foram entrevistados os deputados Ope Pasquet (Partido Colorado) e Roberto Chiazzaro (FA), a assessora da Senadora Verónica Alonso (Partido Nacional), Gabriela Tambasco Ramos, três membros (cujos nomes serão mantidos em sigilo) do Parlasul que também são responsáveis pelo programa internacional de seus partidos/setores: um pelo FA e dois pelo Partido Nacional e também um importante membro da Chancelaria com vinculação política ao FA.

(...) en Uruguay el Presidente es un jefe de gobierno institucionalmente fuerte que, atendiendo a las capacidades institucionales del Parlamento, necesitará coordinar su agenda legislativa con éste²³. Esto implica la necesidad de poseer mayorías o apoyos estables para desplegar su agenda de gobierno. Esto está relacionado con el grado de fragmentación del sistema de partidos. La transformación del sistema en un multipartidismo impactó en la forma de gobernar. Desde el retorno a la democracia en 1985 y hasta el triunfo del FA en 2004, los presidentes no lograron tener mayorías parlamentarias propias lo que les implicó la búsqueda de acuerdos puntuales o la formación de coaliciones (BURIAN, 2015, p. 123).

Ainda tendo em mente Burian (2015), é importante assinalar que – por mais que institucionalmente o Executivo (na figura do Presidente, Chanceler e Chancelaria) tenha amplas atribuições – os partidos (e dentro desses) e as frações são considerados atores-chave, pois possuem identidade e capacidade de ação estratégica e contundente:

En síntesis, (...) se debe señalar que los actores centrales del proceso son los partidos y sus fracciones, o agrupamientos de fracciones, que tienen identidad y desde la misma fijan sus intereses y delinean una estrategia, y según su posición relativa tienen recursos para operar en el sistema político. Estos agentes tienen influencia en el proceso decisorio, controlando a sus representantes y orientando sus acciones según los objetivos de los partidos y las fracciones. Los políticos actuarán como representantes de sus partidos y fracciones el Ejecutivo y en el Legislativo, promoviendo o actuando como “veto players”, participando de la construcción de la agenda, de la definición del problema, del diseño e implementación de la política y fiscalizando mediante la evaluación y el monitoreo de la misma. Los partidos, y sus líderes de fracción particularmente, controlan el accionar de los políticos que ocupan cargos. Pero los líderes se deben apegar a las ideas rectoras de los partidos, en este caso sobre la política exterior, pues apartarse de las mismas puede tener como resultado castigos partidarios y costos políticos electorales (BURIAN, 2015, p. 132).

Quanto ao parlamento em si, a partir de enquete realizada, Burian (2015) aponta esse como quarto ator de maior influência quando o tema é política externa. Ademais, ainda na visão do autor, é importante assinalar que os atores econômicos uruguaios também têm capacidade de influir no rumo das tomadas de decisões nessa matéria, sobretudo a partir de pressão em parlamentares e “lobby”.

Ainda dentro dessa matéria, que é a participação e influência do Legislativo na política externa, destacam-se as contribuições de Luzuriaga (2015) e Luzuriaga e Pose (2015). Essas partem da premissa que o triângulo – conformado pelo presidente,

²³ Segundo Burian (2015): “(...) (los) gobiernos frenteampulistas analizados (Vázquez 2005 – 2010 y Mujica 2010 – 2015) contaron con mayorías parlamentarias, lo que les permitió una mayor capacidad de despliegue de la agenda de gobierno sin contar con bloqueos, lo que impactó en la orientación de la política exterior. Pero la naturaleza fraccionalizada de los partidos uruguayos hace que el Presidente deba negociar dentro de su partido. Entre 1985 y 2015, el número efectivo de fracciones promedio en el Partido Colorado fue de 2,1, en el Partido Nacional de 2,7 y en el Frente Amplio de 3,6 (...)” (p. 124).

Chanceler e Parlamento – representa uma chave analítica para entender a tomada de decisões em política externa no Uruguai. Logo, dentro daquilo que interessa a este trabalho, os autores apontam que, apesar das limitações institucionais, a atuação do Legislativo é de protagonista:

El rol del parlamento en política exterior se dimensiona, también, a partir de las funciones de supervisión, control o fiscalización de posicionamientos concebidos, implementados y ejecutados por el poder ejecutivo. La relación poder ejecutivo – poder legislativo mostrará diferentes niveles de conflicto, según contextos temporales y temáticas en debate. Pero también estará influenciada por el régimen de gobierno adoptado por la democracia representativa en cuestión.

(...) Tanto en materia de codecisión como de control parlamentario, es posible ingresar en hipótesis en las que el poder legislativo logre modificar la voluntad inicial del poder ejecutivo, corrigiendo²⁴ decisiones inspiradas en lineamientos previstos desde la presidencia, desde la cancillería o desde la conjunción de voluntades del eje que constituyen ambas (LUZURIAGA, POSE, 2015).

Ainda dentro da temática da baixa participação dos Legislativos Nacionais (déficit democrático), no que toca à participação da elaboração da política externa, Burian aponta:

En términos generales, en América Latina se consideran débiles a los congresos en la formulación de la política exterior por, al menos, tres razones: la concentración del poder político en el Presidente; la falta de capacidades técnicas y constitucionales de los congresos para actuar en política exterior; y el posible bajo retorno electoral de la actuación en la temática (BURIAN, 2014, p. 13-14).

Ademais, tendo Daniel Chasquetti como referência, Burian (2015) aponta que, por conta do arranjo institucional e partidário, o Legislativo aprova a maior parte do que o Executivo envia e propõe em forma de matéria legislativa. Isso se dá:

(...) a partir de la coordinación de los líderes de las fracciones que integran el partido o la coalición con el Poder Ejecutivo. En esta explicación, los líderes de fracciones, a partir de una estructura político-institucional vinculada al sistema electoral y a las reglas internas del Parlamento, primero controlan la selección de los candidatos a legisladores y luego hacen lo mismo con la asignación de posiciones dentro del órgano legislativo. Esto hace que los líderes de fracción logren controlar a sus legisladores influyendo en sus carreras legislativas, colocando por delante los intereses de la fracción, el partido o la coalición cartelizada (BURIAN, 2015, p. 129-130).

²⁴ Os próprios autores apontam que não é algo corriqueiro ou rotineiro, mas é possível.

Por outro lado, ao se ter em conta a integração regional, sobretudo o MERCOSUL, tais atribuições e protagonismo do executivo convergem para esse plano regional e internacional²⁵. Em consequência, uma vez mais se tem uma baixa participação do legislativo. Com intuito de reforçar tal argumentação, vide o discurso abaixo do advogado (convidado pela Comissão) Gonzalo Aguirre no momento de deliberação e análise a respeito do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL enviado pelo executivo:

El texto original – creo que es conveniente dejar constancia de ello –había sido proyectado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Cancillería o no sé qué órgano brasileño. Es decir, esto llegó al ámbito del MERCOSUR en virtud de una iniciativa de Brasil y el texto original había sido redactado por algún órgano de esta nación. Bueno, yo advertí que se le daba trámite a los Parlamentos de los países de iniciativas que seguían este procedimiento, pero que constitucionalmente no eran viables porque carecían de la iniciativa requerida constitucionalmente por la carta de cada uno de los cuatro Estados Parte que, obviamente, no le reconoce iniciativa legislativa a órganos del MERCOSUR.

No obstante ello, a mi juicio, este numeral 12, de todas maneras quedó con algunas inconstitucionalidades. A saber: primera, obliga al Poder Ejecutivo a ejercer su iniciativa legislativa en forma preceptiva y dentro de un plazo de cuarenta y cinco días. Ni lo uno ni lo otro está establecido en la Constitución. ¿Qué quiero decir con esto? Que el Poder Ejecutivo tiene amplísima iniciativa legislativa, más amplia que la de los legisladores, porque hay casos de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo, pero que se ejerce con absoluta discrecionalidad (URUGUAY, 2006c).

Por outro lado, um ponto interessante há de ser mencionado. Nas entrevistas foi destacada a força política por detrás do governo do FA. Tanto a assessora da senadora Verónica Alonso, Gabriela Tambasco Ramos, como o deputado colorado Ope Pasquet apontaram que um conjunto de movimento sociais e centrais sindicais (PIT-CNT), ligados ao FA e suas facções, possuem alta capacidade de influência nas ações do governo no plano nacional e externo (muito maior que a oposição, segundo eles). Logo, certas iniciativas²⁶ ou projetos de lei podem ser abandonados pela pressão exercida por esse conjunto de forças ou porque simplesmente o presidente não tem suporte/maioria (mesmo dentro de seu partido) no parlamento.

²⁵ Marco Aurélio Garcia, ex-Assessor Especial da Presidência da República do Brasil para Assuntos Internacionais, do governo petista, disse algumas vezes que o MERCOSUL era um “MERCOSUL de presidentes”.

²⁶ Segundo os entrevistados, a saída uruguaia do TISA (Trade in Services Agreement) é um exemplo disso. O TISA ou Acordo sobre Comércio de Serviços é um tratado internacional voltado para a área de serviços. Esse acordo envolve cerca de 70% da economia mundial da área de serviços. Atualmente são 50 países membros.

Outro ponto chave que explica a situação acima mencionada tem relação com o jogo de forças no Congresso Nacional. Antes de 2005, não havia um poder hegemônico no parlamento, uma vez que existiam as duas forças tradicionais e uma ascendente. Logo, com três forças com representação muito próxima, (os antes rivais) colorados e blancos –com afinidade programática e ideológica próximas – tiveram que se aproximar em coalizão. Depois disso, a partir de 2005, o FA tem possuído uma força majoritária na Câmara e no Senado. Com isso, tem-se uma situação em que o partido prescinde de negociação com outros (uma vez que é um partido disciplinado internamente) para aprovação de certos acordos, leis e medidas (salvo aquelas que não necessitam de uma modificação constitucional). Isto posto, em síntese, há a saída de uma situação de negociação entre partidos para de hegemonia do Frente Amplio (o que não significa que inexistam divergências sobre os temas e que não haja uma necessidade de negociação entre os setores). Em consequência, a política levada a cabo, atualmente, assume a faceta do partido de centro-esquerda.

Logo, tendo em mente a política externa, salvo em temas pontuais (defesa dos direitos humanos, da democracia, da autodeterminação dos povos, multilateralismo), a partir da análise das versões taquigráficas, não dá para endossar que a política externa uruguaia, dos 11 anos analisados, em que o FA esteve à frente do Estado uruguaio, é uma política de Estado. De certa forma, isso converge para o que Burian²⁷ (2014) e (2015) assinala que, em resumo, é: a partir das diferentes configurações ideológicas/partidárias/frações tem-se como implicação diferentes orientações de política externa. Logo:

Para el caso uruguayo (...) la centralidad de los partidos políticos como actores políticos dominantes pero no excluyentes, ha sido una de las conceptualizaciones surgidas como línea de larga duración en su historia y clave configuradora del sistema político uruguayo visto como una partidocracia (Caetano, Rilla y Pérez, 1987). Partiendo de esta idea, se plantea como hipótesis que la política exterior uruguayana es una política de partidos, y la ideología de los mismos es la principal variable que orienta las preferencias que condicionarán el tipo de política exterior que los mismos impulsan en el contexto de una situación institucional dada. Por lo tanto, la ideología del partido de gobierno, el tipo de gobierno (mayoritario, de coalición o minoritario), los consensos posibles en el sistema político y la

²⁷ Em sua Tese de Doutorado Burian (2015) inicia uma seção abordando uma fala do ex-presidente Sanguinetti para o periódico *Busqueda* que dá um suporte para a sua hipótese: “Suele decirse que hay una política de Estado y yo les diría que no. Uruguay no tuvo una política exterior de Estado. Siempre la política exterior fue un debate entre los partidos o entre las fracciones de los partidos o entre las tendencias de los partidos. Hay pocos momentos de nuestra historia en los cuales se puede hablar de una coincidencia generalizada en la política exterior”.

disciplina interna de los partidos generarán por tanto un tipo determinado de política exterior (BURIAN, 2014, p. 3).

Por outro lado, ao longo do século XX, em que o Partido Colorado dominou a cena política, a partir da continuidade de uma estratégia de inserção internacional, acredita-se que existia, naquele contexto, uma política externa de Estado:

En un país donde los partidos, y sus fracciones, son centrales en el sistema político es plausible argumentar que la política exterior ha sido una política de partidos orientada por las preferencias de los mismos, aunque es probable que hayan existido momentos donde los acuerdos interpartidarios fueran posibles. Si bien puede señalarse que la política exterior uruguaya, muchas veces considerada de Estado, tuvo durante el siglo XX características marcadas por el universalismo, el juridicismo, el multilateralismo y el panamericanismo, en consonancia con la visión impulsada por el Partido Colorado, quien ocupó durante la mayoría del tiempo el gobierno, siendo contrapesada por las posturas del Partido Nacional que se opuso a algunas acciones panamericanistas e internacionalistas promovidas desde el gobierno, haciendo contrapeso para no perder la referencia de la subregión como primer ámbito de relacionamiento externo (BURIAN, 2015, p. 112).

Isto posto, a partir dessa leitura dos fatos, muitos creem que a chegada do FA ao poder, em 2005, implicou na ideologização da política exterior, a quebra de consensos e o abandono da ideia de política exterior de Estado (BURIAN, 2015). Logo, é importante assinalar que, dentro dos discursos dos dois últimos Chanceleres do Uruguai (Almagro e Nin Novoa), a menção da busca por uma Política Externa de Estado sem “tinte partidario” é algo recorrente e constante. Como objetivo, o atual ministro (Nin Novoa) se propõe:

(...) implementar que la política exterior de Uruguay sea una política de estado, partiendo de la propuesta que nosotros hicimos a la ciudadanía y la ciudadanía aceptó, tener un pragmatismo responsable, un regionalismo abierto, mirar el mundo sin prejuicios y cuidar los intereses de los uruguayos en todas partes del mundo (BATALLA; BURIAN; TELIAS, 2015, p. 44).

Ademais, outra contribuição que converge para essa leitura advém de Wilson Fernández Luzuriaga. Para ele, a despeito de um consenso entorno da necessidade de uma política exterior de Estado:

(...) como cualquier política pública, (La política exterior) puede ser objeto de revisión o readaptación ante un cambio de gobierno. La PEE dependerá de la ecuación continuidad/cambio, pero sin duda principios y valores se presentan como los atributos más difíciles de variar. Esta última afirmación es incluso válida en hipótesis de abandono explícito de políticas de Estado para encarar las relaciones exteriores (LUZURIAGA, 2008, P. 11).

Ainda sobre a política externa e sua natureza, e uma vez mais tendo as entrevistas realizadas na capital uruguaia como referência, a oposição a considera, em regra geral, como ideológica (mais politizada que econômica). Exemplos dessa acusação podem ser constatados na fala do deputado do Partido Nacional, Jaime Trobo. Isto posto, em 2 de agosto de 2006, o mesmo lançou uma crítica ao Chanceler pela demora em comparecer à Comissão para responder ao questionamento acerca do voto²⁸ uruguaio à República Bolivariana da Venezuela para conselho provisório da ONU. Além, de não prestar esclarecimento à oposição para quem ia o voto:

Quiero dejar una constancia. Simplemente, quiero decir que, lamentablemente, es otra ocasión en la cual el Gobierno pierde la oportunidad de cumplir con un compromiso que firmó, que es llevar adelante una política exterior de Estado y consultar con las fuerzas políticas de la oposición las decisiones trascendentes que eventualmente se puedan tomar, al menos para conocer la opinión (URUGUAY, 2006c).

Ainda dentro da indagação relacionada à política externa uruguaia, se a mesma é uma política de Estado, cita-se aqui o posicionamento do deputado Ope Pasquet em entrevista. Segundo o mesmo, ao contrário que diz e defende o FA, a política exterior do Uruguai não é de Estado. Para tal e como exemplo, ele remete a uma fala polêmica do ex-presidente José Mujica, no momento da suspensão paraguaia do MERCOSUL, que, naquela conjuntura, o “político estaria acima do jurídico”. Apontou também que, no início do segundo governo Vázquez, o atual Chanceler, Rodolfo Nin Novoa, chamou a oposição e disse em alto e bom som que nesse governo não aconteceria o mesmo. Entretanto, o deputado colorado criticou o governo atual de omissão e vacilação na condenação do regime venezuelano (com afinidade ideológica-partidária e parceiro em acordos variados) na violação dos direitos humanos, de abuso de poder e de afetar o equilíbrio entre os poderes. Finalmente, o deputado aludiu ao fato de que o Uruguai, como um país pequeno e de notável história diplomática em órgãos multilaterais, deve estar sempre ancorado no direito internacional.

Por outro lado, quanto à situação, destaca-se que as opiniões internas²⁹ divergem. O entrevistado do FA aponta que em alguns pontos básicos há consenso

²⁸ Segundo se apurou, existiam outros países candidatos latino-americanos – com trajetória e perfis mais diplomáticos que a Venezuela – que pleiteavam há mais tempo a cadeira. Cabe destacar também que a oposição uruguaia foi contrária à entrada da Venezuela no MERCOSUL.

²⁹ Roberto Chiazzaro disse em entrevista que o governo atual de Vázquez encontra, em muitos temas, mais receptividade na oposição do que na própria base para aprovar acordos de inserção internacional. Logo, segundo ele, seu governo não tem seguido o programa do FA (fornecido gentilmente pelo deputado). Ademais, coloca que ele e Nin Novoa, o chanceler (apesar de ser seu amigo de longa data),

(como defesa dos direitos humanos, livre determinação dos povos). Entretanto, em outros pontos, há diferenças, sobretudo com relação à integração e inserção no mundo. Assinala que o seu partido, o Socialista, um setor do FA, apoia o aprofundamento da integração e um maior estreitamento com o “sul”, enquanto outros setores defendem um livre comércio e regionalismo aberto, à moda da Aliança do Pacífico (fatos que os dois entrevistados da área internacional do Partido Nacional consentiram).

Finalmente, e de certa forma, tais temas, aludidos acima, estão presentes no próximo subitem, que trabalha com temas relativos à inserção uruguaia no mundo. Do mais, intentou-se nesta seção apresentar o protagonismo do Executivo na política externa uruguaia. E que tal protagonismo se mantém quando se sai da escala nacional para a escala regional/integracional, sobretudo “mercosulina”, com a atuação de destaque do chanceler uruguaio e de seus pares brasileiro, argentino e paraguaio³⁰. Aos parlamentares, por sua vez, é reservado o papel de aprovar, reprovar e sobretudo fiscalizar a atuação do poder executivo, com destaque, obviamente, ao chanceler.

3.2 Sobre a visão parlamentar da inserção internacional do Uruguai

Sem sombra de dúvidas, um dos temas mais comentados dentre os deputados, nas versões taquigráficas, tem relação com a inserção internacional do país. A razão disso seria porque o mercado interno do país é pequeno, ao considerar o critério de análise quantitativo³¹. Logo, demanda uma abertura para que o país consiga mais mercados, trocas em geral e também captar inversões diretas de capital (e, partir delas, gerar postos de trabalho). E, na visão dos deputados, os acordos bilaterais, tratados, acordos de cooperação, dentre outros, são essenciais para atender a tais demandas. Isto posto, pode-se afirmar que há um consenso sobre a necessidade de abertura.

pensam de forma distinta em boa parte dos temas de política externa. E coloca que “Dr. Vázquez tem dado a ele um mandato para abrir o Uruguai ao mundo”. E isso traz problemas, a seu ver, porque ele acredita que o Uruguai tem que se desenvolver em alguns setores. Logo, se há uma abertura profunda, alguns setores podem ficar vulneráveis.

³⁰ Está se levando em consideração aqui a suspensão venezuelana.

³¹ Em 14/11/2012, a economista Inés Terra foi chamada para prestar esclarecimento sobre assessoria em política comercial aos deputados e disse que: “Un país como Uruguay no puede pensar en el desarrollo orientado al mercado doméstico, sino que tenemos que pensar en mercados externos. Una parte de ese desarrollo, crecimiento y acceso a los mercados pasa por el Mercosur, pero hay otra parte que porque sabemos que en muchos aspectos somos complementarios con las economías regionales. También somos competitivos y tenemos ofertas exportables similares en muchos productos. De pronto encontramos mejores precios y condiciones de comercialización en el resto del mundo” (URUGUAY, 2012c).

Entretanto, o grau, o tipo de abertura e a direção/rumo é que são diferentes a partir da análise do discurso dos parlamentares. Para clarificar tais questões, alguns temas pontuais foram escolhidos para serem trabalhados neste subitem. Destaque obviamente para a integração regional, as negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), Acordo com os EUA, MERCOSUL e outros acordos bilaterais e interblocos.

Em regra geral, a partir da análise dos dados e entrevistas, pode-se afirmar que todos os importantes partidos uruguaios dão importância para a integração regional sul-americana/latino-americana; ou seja, acreditam que é fundamental o Uruguai participar da mesma. Foi destacado nas entrevistas, por exemplo, entre os membros do Partido Nacional, que o presidente uruaio que assinou o Tratado de Assunção, a que deu origem a MERCOSUL, foi o “blanco” nacionalista Luis Alberto Lacalle Herrera.

Todavia, tendo em mente a realidade problemática da integração neste continente, destaca-se que o Partido Nacional atualmente não quer ficar refém desta, sobretudo do MERCOSUL. Sendo assim, o partido defende a flexibilização deste último para que o Uruguai possa concretizar amplos acordos com “norte” e o “sul”. Além, de imprimir à integração uma visão mais pragmática direcionada para a economia e o regionalismo aberto. Quanto ao Partido Colorado, pode-se afirmar que, desde a transição da ordem bipolar para a nova ordem mundial, o partido perdeu aquele perfil intervencionista, estatista e protecionista; em consequência, aproxima-se do perfil do seu rival histórico.

Quanto ao Frente Amplio, os diferentes matizes fazem com que ele não tenha uma visão homogênea da sua inserção internacional ideal. Como dito em outras partes deste trabalho, há setores – mais à esquerda – que demandam um maior aprofundamento da integração sul-americana e latino-americana com um alinhamento/olhar mais voltado para o “sul” e multilateralismo latino-americano; e outros setores mais “centristas”, que convergem para uma abertura maior, mais pragmática e demandam do MERCOSUL flexibilidade para negociar acordos bilaterais com outros países que não pertençam à ALADI³².

³² A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) foi criada em 1980 para promover o desenvolvimento econômico e social da região, em processo de integração que visa ao estabelecimento de um mercado comum latino-americano.

Atualmente, seus membros são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. A Nicarágua está em processo de adesão.

No que toca aos temas pontuais, o projeto da ALCA foi um dos primeiros a se analisar, nas versões taquigráficas, dentro do recorte temporal desta pesquisa. E o partido que conduzia as negociações era o Colorado, do presidente Jorge Batlle. Em um “llamado a la sala”, no dia 5 de novembro de 2003, o ministro conselheiro e subdiretor para assuntos de integração e MERCOSUL, Wiliam Ehlers, colocou que os objetivos da ALCA eram os seguintes:

Promover la prosperidad a través de la creciente integración económica y el libre comercio entre los países del hemisferio. Establecer el área de libre comercio donde se eliminarían todas las barreras al comercio de bienes, servicios e inversiones. Maximizar la apertura de los mercados con altos niveles de disciplina. Proporcionar oportunidades para facilitar la integración de las economías más pequeñas y las vinculaciones con la OMC (URUGUAY, 2003b).

Em convergência com o ministro colorado, o deputado do Partido Nacional, Jaime Trobo, apontou que:

El ALCA ya es una realidad; hace unos días en un análisis de la integración escuché que los plazos que se fijó el ALCA se están cumpliendo, a tal punto que el establecido en febrero en cuanto a la presentación de listas de productos se cumplió por parte de todos los que están negociando. Quiere decir que se nos viene un proceso cuando nosotros todavía no perfeccionamos y no le dimos la dinámica propia al que estamos viviendo en esta región. Estamos en dos o tres procesos a la vez, y los políticos y los parlamentarios no podemos estar lejos de eso; no somos solo ratificadores de Tratados sino que debemos ser constructores de identidades para ver dónde están los beneficios y los perjuicios, así como para saber cuál es la posibilidad que existe de complementar nuestras capacidades (URUGUAY, 2003b).

Por outro lado, mais reticente, o deputado Juan Dominguez do FA assinalou que:

Nosotros reconocemos que hay otros acuerdos que están funcionando, pero desde mi punto de vista no han tenido la suficiente discusión en estos países. Me refiero a los acuerdos del ALCA. Es fundamental que nosotros abordemos estos asuntos, que los conozcamos. Como se ha dicho acá y es cierto, los acuerdos del ALCA están funcionando. Sin embargo, es muy poco lo que sabemos al respecto; lo digo en términos generales. Nuestro pueblo sabe muy poco sobre esos acuerdos que, en definitiva, tienen pautas y facetas que puedo considerar muy negativas (URUGUAY, 2003b).

Isto posto, ao contrário do que previam Ehlers e Trobo, as negociações da ALCA esfriaram e o projeto foi abandonado³³. As razões passam, sobretudo, pelas

Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/690-associacao-latino-americana-de-integracao-aladi>>. Acesso em 11/07/2017.

³³ Segundo o periódico “El Cronista”, as negociações para a ALCA esfriaram de vez, em Mar del Plata, na “IV Cumbre de las Américas”: “(...) la otra cara de la Cumbre fue el fracaso en las conversaciones para reanudar las negociaciones sobre el ALCA. Se dieron 3 posturas hacia el ALCA. La primera, adoptada

divergências em matéria agrícola (subsídios agrícolas) entre os grandes do “norte” e os grandes do “sul” e a pressão de sindicatos latino-americanos, que temiam pelas assimetrias de poder entre os países de economias desenvolvidas e os países subdesenvolvidos latino-americanos. Além disso, havia o que se chamava da formação da “onda rosa” ou “onda esquerdista” com vários partidos de perfil de esquerda/centro-esquerda chegando ao poder na América do Sul, no período de 1998 a 2006, com destaque para as figuras dos presidentes Lula, Kirchner, Chávez, Morales e Tabaré Vázquez sendo eleito, no Uruguai, no pleito de 2004. Em consequência, explorou-se uma coesão maior entre os países da América Latina e um discurso anti-imperialista.

Outro tema bastante polêmico, que revela a complexidade da política externa uruguaia e seus atores, foi o Acordo com os EUA. Levado a cabo pelo presidente Tabaré Vázquez e seu ministro da economia, Danilo Astori, a partir do segundo semestre de 2005, tal acordo teve o poder de dividir a própria base e receber anuência da principal oposição, do Partido Nacional. Dentro das versões taquigráficas, destaque para a reunião de 15 de março de 2006. Eis o posicionamento do “blanco” Jaime Trobo:

Nuestro país tiene necesidad de comerciar; tiene necesidad de hacerlo con todos los países que le compren. Uruguay tiene necesidad de llegar a los mercados donde exista mayor competencia. Estamos todos de acuerdo con que Uruguay tiene que vender a los mercados que pagan mejor nuestros productos. Estamos todos de acuerdo con que Uruguay debe tener una política agresiva a nivel comercial. Estamos todos de acuerdo con que no hay un solo plano en las relaciones comerciales. Hay un plano multilateral en el que Uruguay tiene una actividad intensa: OMC, tratados región a región. (...)

Veríamos con muy buenos ojos que la Comisión recomendara a la Cámara, sobre todo en estos días, en los que una expresión parlamentaria puede ser un respaldo fuerte a la actitud que no podemos dejar de reconocer desde los ámbitos de Gobierno se está expresando, que el Uruguay pueda avanzar en acuerdos comerciales que preferencien nuestra llegada al mercado de los Estados Unidos. Por eso hemos presentado esta minuta de comunicación y queremos que la Comisión la acompañe con su voto y la recomiende al plenario (URUGUAY, 2006a).

por la mayoría de los países, favorable a la reanudación de las negociaciones, principalmente fogueada por los países miembros del NAFTA donde México adoptó un papel preponderante pro-ALCA. La segunda, de oposición moderada, adoptada por los miembros del Mercosur, que se resisten a realizar compromisos específicos hasta lograr avances concretos en las negociaciones a nivel multilateral (OMC). La tercera, una oposición radicalizada adoptada por Venezuela, liderada por la idea del presidente Chávez que “El ALCA está muerto?”. Disponível em: <<https://www.cronista.com/impresageneral/El-ALCA-y-los-motivos-del-rechazo-a-los-acuerdos-de-libre-comercio-20051213-0033.html>>. Acesso em 12/07/2017.

Na esteira do discurso de Trobo, Daniel Peña Fernandez, também do Partido Nacional, destacou números que revelavam, em meio àquele cenário, a importância dos EUA para a economia uruguaia:

Sin duda, Estados Unidos no es un país más para el Uruguay, ya que actualmente exporta a ese país el 78% de la producción de carne, el 50% de la producción de lácteos y es el principal país inversor en el Uruguay. Por lo tanto, el relacionamiento con los Estados Unidos para nuestro país es vital y lo tenemos que cuidar muchísimo. Hoy es Estados Unidos, pero podría haber sido otro país. Lo que nosotros analizamos acá son los números de nuestro comercio internacional (URUGUAY, 2006a).

Por outro lado, Silvana Charlone, deputada do FA, e membro de um setor menos propenso ao acordo, divergiu dos precedentes e defendeu a postergação da tratativa do tema para apreciação em ambiente extra-parlamentário:

No vamos a entrar en la argumentación ni en el tema de fondo. Sí queremos señalar que este tema estuvo en el Parlamento hace aproximadamente un mes, ya que el Canciller fue citado a la Comisión Permanente precisamente para tratar este tema. Creo que la señora Diputada Kechichián integraba dicha Comisión; en ese momento se dieron las explicaciones del caso. Más allá de eso, queremos anunciar que como bancada hemos analizado este tema y que hoy planteamos postergarlo (URUGUAY, 2006a).

Em resposta à posição de Silvana Charlone, Jaime Trobo enfatizou a importância de debater o tema em ambiente parlamentar clamando para que se pense no nacional e não no âmbito ideológico/partidário:

No creo que sea justo que al Uruguay se le escamotee una discusión para resolverla primero en el ámbito de un conglomerado de fuerzas políticas. Hubiese deseado que se realizara otro planteo y que se dijera que se iban a estudiar los temas o a pedir información. Respecto del tratamiento de estos temas, me parece que ese es el mecanismo adecuado. No admito que se me diga que un tema no se trata porque primero se va a resolver en un ámbito extraparlamentario. Admito que se diga que no se tiene posición, que hay que conseguir información o que hay que pedir estadísticas. ¿Por qué no hacemos algo mejor para efectuar un análisis más profundo? Yo creo que el análisis que se dice se debe hacer afuera, debe hacerse acá, ya que es donde debemos tener toda la información. Obviamente, nosotros no lo vamos a analizar desde otro punto de vista que no sea el del interés nacional, en una suma o resta del interés económico y comercial del Uruguay y no de otro. Repito: del Uruguay.

Reafirmo el concepto que teníamos cuando presentamos la iniciativa. Sabemos que una alternativa era una dilatoria de esas características, pero insistimos en la necesidad de profundizar en este tema, más allá de que la decisión se tome la semana próxima o el mes que viene y, más allá de cuál sea el procedimiento por el que las fuerzas políticas parlamentarias llegan a tomar decisión sobre este tema. Creo que nadie discute lo que nosotros

proponemos acá. Lo que estamos diciendo es en pro de un acuerdo comercial entre el Uruguay y los Estados Unidos, que permita que ingresen más y mejores productos nacionales a ese país; absolutamente nada más. No se está diciendo otra cosa, excepto que el Uruguay procure acordar mecanismos de ingreso de más cantidad de nuestros productos a ese mercado que actualmente está comprando una importante cantidad (URUGUAY, 2006a).

A também deputada do FA, Liliám Kechichián, teve uma leitura um pouco mais simpática ao acordo, e defendeu a atuação do seu governo divergindo em parte da sua companheira de partido:

Personalmente, creo que el Poder Ejecutivo va por el buen camino, en el sentido de mirar globalmente estas políticas y, por lo tanto, el intercambio comercial. También es cierto, y quedó planteado en febrero, que cuando se creó el MERCOSUR la situación era otra. El tipo de relaciones que había – inclusive los productos que podíamos vender – era muy distinto a las que se están dando ahora. Por lo tanto, es de Estados modernos y de Gobiernos inteligentes plantearse estos temas permanentemente. Nosotros lo estamos haciendo, pero con la tranquilidad y con la responsabilidad del caso (URUGUAY, 2006a).

Dentro dessa temática, cabe destacar que Uruguai e EUA assinaram um acordo³⁴ de cooperação comercial, no final de janeiro de 2007. Trata-se de um Acordo Marco de Investimentos e Comércio. Normalmente, é uma etapa que precede a um TLC (Tratado de Livre Comércio). Entretanto, para que o Uruguai avance a um status bilateral de comércio com os EUA (ou qualquer país fora da ALADI) necessitaria que o país deixasse o MERCOSUL. Por mais que o MERCOSUL seja importante economicamente para o Uruguai, o bloco tem sido desde o início dos 2000 uma fonte constante de problemas. A postura nacionalista dos principais parceiros aliada ao mau funcionamento/descumprimento de normas institucionais vem desgastando as relações entre os sócios. Tal item será tratado em pormenores mais adiante.

Outro instrumento de inserção internacional são os acordos bilaterais entre países, entre blocos ou bloco com país. Importante destacar que o governo de centro-esquerda do Frente Amplio, nestes 12 anos, destoa um pouco do perfil de partidos da mesma linha ideológica de outros países da América Latina. E destoa sobretudo por se valer do mecanismo de governos que praticam o neoliberalismo, os famosos TLCs (Tratados de Livre Comércio). Para se ter uma ideia, no final de 2016, o Uruguai tinha encaminhado acordos bilaterais com todos os países da Aliança do Pacífico, tais como

³⁴ Vide em <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2007/01/070125_uruguai_eua_dg.shtml e <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/uruguai-mais-perto-de-acordo-de-livre-comercio-com-os-eua,20070114p18968>>. Acesso em 11/07/2017.

Chile, Peru e Colômbia (um acordo com o México já está em vigor desde 2010). E tal avanço só não é maior porque – como já foi dito anteriormente – o MERCOSUL de certa forma impõe restrições à livre iniciativa uruguaia nessa matéria. Desta forma, o Uruguai pressiona seus sócios para que o MERCOSUL seja de fato um instrumento de inserção internacional. Sobre negociações entre Uruguai, MERCOSUL e mundo, vide o discurso do Chanceler Rodolfo Nin Novoa, em 2012:

Uruguay tiene iniciativa en estos temas y hace planteos procurando llevar adelante negociaciones comerciales. Todas las negociaciones que, como dije, se han arrimado al MERCOSUR, las hemos trabajado en buena parte de nuestras giras. Creemos que es necesario un acuerdo entre el MERCOSUR y Rusia, MERCOSUR y Corea del Sur, EFTA y Canadá. Hemos trabajado en ese sentido y hemos traído nosotros estas iniciativas al seno del MERCOSUR.

Por otra parte, acá hay otro tema que se debe tener en cuenta. La Organización Mundial del Comercio impide hacer acuerdos de preferencias arancelarias, así, libremente; habla de zonas de libre comercio. Por eso dependemos del bloque en el que estamos (URUGUAY, 2012a).

Neste sentido, os deputados uruguaiois comemoram acordos que, na visão deles, representam uma possibilidade de abertura ao mundo. Vide os posicionamentos dos deputados nos exemplos de acordo entre Mercosul/Turquia e Mercosul/África do Sul:

Jaime Trobo: Creo que estos acuerdos integran parte de una política exterior pragmática, objetiva y claramente definida a fortalecer los lazos con Estados importantes y, en este caso en particular, creo que el Estado turco es un Estado muy importante en esa región del mundo, y si Uruguay trabaja inteligentemente va a obtener notorios beneficios de estos acuerdos (URUGUAY, 2010d).

Sobre o Tratado/acordo preferencial de comércio com África do Sul, vide as palavras do deputado colorado, Fernando Amado:

Este Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la Unión Aduanera de África del Sur ya fue votado por unanimidad en el Senado.

En el año 2000 se comienza con las tratativas a efectos de generar un área de libre comercio entre el MERCOSUR y la República de Sudáfrica. Por último, en 2008 se alcanzó un Acuerdo por el cual el MERCOSUR y la SACU se otorgaron preferencia en alrededor de mil cien ítems. Se conceden preferencias adicionales para Paraguay y Uruguay. El objetivo del acuerdo es establecer márgenes preferenciales arancelarios fijos como paso previo a la concreción de un área de libre comercio entre el MERCOSUR y la SACU. Se establecen las preferencias arancelarias que se aplicarán al momento de la importación a los derechos aduaneros de cada parte, así como las demás condiciones de importación de los productos negociados de ambas regiones.

(...)

Más allá de que acá se hace referencia a una vinculación sur-sur, que es uno de los objetivos de este acuerdo, queda claro que no debe ser una limitante

para la integración del MERCOSUR con otras regiones, según los intereses que tenga nuestra República (URUGUAY, 2011).

Finalmente, a partir dos discursos expostos, fica claro nessa matéria o apoio oriundo da oposição para o governo do FA. Isso representa, aos olhos de quem aqui analisa, uma atitude política coerente, pois apesar de estarem na oposição, tais legisladores apoiam medidas que convergem para suas plataformas políticas. Destarte, tem-se uma situação na qual se privilegia o nacional e se minimizam as querelas partidárias.

3.3 A crise de funcionamento do MERCOSUL

Depois de um primeiro momento, nos anos 90, de relativo sucesso, o MERCOSUL vivencia, desde a passagem do século XX para o XXI (com a desvalorização da moeda brasileira, o Real) uma crise crônica. Com o advento do novo século, outros problemas despontaram com o prolongamento da crise econômica na região (sobretudo na Argentina), a consequente postura protecionista de muitos países, a falha de internalização das normas do bloco, as restrições dentro da União Aduaneira (imperfeita), a crise das “papeleras” entre Argentina e Uruguai, a suspensão paraguaia, a admissão da Venezuela (concomitante à suspensão do Paraguai) e por último a crise nesse país (com sua consequente suspensão). Com estes, tem-se como consequência – além do mau funcionamento do bloco – o descrédito na instituição, sobretudo em suas instâncias de resolução de conflitos, impasse, disputas, controvérsias e, obviamente, quanto à sua continuidade e futuro. Isto posto, é objetivo deste subitem tratar algumas dessas questões de forma apartada.

Antes de adentrar a tais temas, é importante assinalar aqui que não é objetivo deste subitem tratar estas questões aventadas e o que as rodeia em si, mas – a partir dos discursos dos deputados – apresentar suas leituras dos fatos e também do papel que o MERCOSUL teve ao lidar com elas, sobretudo no que se refere às suas decisões e ou omissões. Assim, perceber nos debates as contradições presentes no seio da comunidade política que integra o MERCOSUL. Antes disso, apresenta-se um rápido panorama dos acontecimentos políticos para melhor compreender toda a trama.

Em junho de 2012, em meio à 43ª Câmara do MERCOSUL, em Mendoza, Argentina, houve um consenso entre os países que integram esse bloco, que foi da

suspensão do Paraguai. As razões: o presidente Fernando Lugo havia sofrido um impeachment em meio a um juízo político que durou menos de quarenta e oito horas. Assim, na ótica dos sócios, tratou-se de um golpe parlamentar. Por outro lado, dentro do Estado paraguaio, todo rito seguiu a constituição. Resultado: suspensão do Paraguai, mas não sanções econômicas. Ainda, frisa-se que na mesma sessão foi revelado que a Venezuela seria admitida como membro pleno do bloco na próxima reunião, marcada para 31 de julho de 2012, no Rio de Janeiro. Resumo da contenda: por estar suspenso, o Paraguai não poderia votar se admitiria ou não a Venezuela.

No ano seguinte, 2013, destaca-se o início da crise no Brasil e na Venezuela. Mas é sobretudo a turbulência econômica, social e política nesta última que vai respingar para a esfera do MERCOSUL e UNASUL, pois a crise tem afetado o cotidiano dos venezuelanos em diversos níveis: o desemprego, a carestia de alimentos e remédio, a crise energética e a inflação estão em constante evolução. Ademais, há confrontos e uma bipolarização da sociedade em que há, de um lado, o endurecimento das ações do governo e, como resposta, de outro, a atuação e enfrentamento de movimentos sociais e oposição com destaque para o movimento estudantil e a força de partidos de oposição ao “chavismo”, MUD (Mesa de Unidade Democrática). Estes classificam o governo “chavista” como autoritário, corrupto, antidemocrático, censor e violento. Logo, em meio a tal conjuntura, entendem que na Venezuela não existe nem democracia, liberdades e nem respeito aos direitos humanos.

Essa situação é contrária aos princípios do MERCOSUL (e também da UNASUL e da OEA), pois existe a vigência de uma carta democrática, que obriga os governos – que integram essas instituições – a preservarem a democracia e a defesa dos direitos humanos. Isto posto, adianta-se que a oposição uruguaia condenou, desde 2012, respectivamente, a suspensão paraguaia, a (concomitante) entrada venezuelana e, finalmente, a omissão do governo do FA (desde tal marco histórico) na condenação dos supostos excessos³⁵ do governo venezuelano (primeiro de Hugo Chávez e depois de seu sucessor, Nicolás Maduro). Por outro lado, a situação, sustentou, na medida do possível, a defesa do governo venezuelano alegando existir normalidade democrática, com a ocorrência das eleições nesse país.

³⁵ Reforça-se que não é intenção desse trabalho avaliar e julgar questões de fora do objeto de estudo, como a crise venezuelana.

Isto posto, à guisa de conclusão desse raciocínio, 2015 e 2016 foram anos cruciais para o agravamento das relações no MERCOSUL, pois teve-se uma quebra do monólito esquerdista no poder: um governo mais alinhado à direita já estava no poder no Paraguai; na Argentina, Macri um candidato pró-mercado venceu as eleições, no Brasil a situação governista se fragmentou e o PMDB assumiu o poder (com o impeachment de Dilma Rousseff) com o apoio da oposição; na Venezuela, a partir de janeiro de 2016, teve-se um novo cenário político com a oposição chegando a quase 2/3 da representação legislativa. Assim sendo, tem-se como consequência uma reviravolta das forças e uma nova faceta de chanceleres no MERCOSUL. As implicações disso passaram por um maior questionamento das ações do governo venezuelano pelos parceiros.

Ainda naquele ano, houve um fato que trouxe à tona as divergências intra-MERCOSUL: a passagem da presidência pró-tempore do Uruguai para a Venezuela. Encabeçados pelo Paraguai, Argentina e Brasil foram contra a sucessão, pois viam na Venezuela um país sem legitimidade para assumir tão importante função³⁶ (em vista do grau que a crise havia atingido e por não internalizar as normas do bloco). Com isso, em 28 de junho, sabendo que as delegações paraguaia, argentina e brasileira não viriam para a transferência da função, em Montevideu, a chancelaria uruguaia³⁷ cancelou³⁸ a cerimônia³⁹. A Venezuela, por sua vez, de forma unilateral, manifestou que estava assumindo o posto (fato que de imediato não foi reconhecido pelos outros membros⁴⁰ que passaram a isolá-la).

Finalmente, aponta-se que – face ao imobilismo proporcionado pela ausência de uma presidência pró-tempore – os membros fundadores se mobilizaram, assumiram de

³⁶ Outro ponto a se destacar foi que as negociações com a União Europeia estão em andamento. E quem assume a negociação pelo lado “mercosulino” é quem assume a presidência pró-tempore. Nem os sócios nem europeus viam isso como positivo e bom para a continuidade do processo.

³⁷ Faz-se aqui um parêntese para tratar a posição uruguaia em meio a esse impasse. O governo uruguaio defendia a passagem da presidência para a Venezuela conforme norma do MERCOSUL. Destacava que o argumento utilizado – da não incorporação de muitas normas – para o descumprimento do processo não procedia, pois todos os países descumprem boa parte delas. Portanto, pode-se afirmar que foi mais uma manifestação do político sobre o jurídico. Vide em: <<http://www.elobservador.com.uy/uruguay-reafirma-su-posicion-traspasar-la-presidencia-del-mercosur-venezuela-n938134>>. Acesso em 14/07/2017.

³⁸ Disponível em <<http://www.elpais.com.uy/informacion/mercosur-oficializan-cancelacion-cumbre.html>>. Consulta em 14/07/2017.

³⁹ É obrigatória na cerimônia a presença de todos os membros para a passagem da presidência pró-tempore do MERCOSUL.

⁴⁰ Disponível em <<http://www.elpais.com.uy/informacion/paraguay-desconoce-venezuela-presidencia-mercosur.html>>. Acesso em 14/07/2017.

forma compartilhada o posto⁴¹ e, tendo em mente a não incorporação de determinadas normas (e não outros temas como violação dos direitos humanos, censura, atos antidemocráticos), decidiram pela suspensão venezuelana, no final do ano.

3.3.1 Os problemas de funcionamento e as restrições à livre circulação de produtos intrabloco

Dentro dos debates, na Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara, no recorte de 2000-16, existem certos temas em que há um consenso entre os membros. E um desses é que o MERCOSUL não é funcional; sobretudo, porque falta aos seus membros internalizar normas que são fundamentais para o bom funcionamento da integração.

Na esteira disso acima exposto, Anton (2005) assinala que tais problemas derivam muito do tipo de integração que os países “mercosulinos” conformaram, em que as decisões são lentas, temerosas, excludentes, carentes de vigência:

El principio de conducción intergubernamental, sin instancias supranacionales, que permea el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y otros convenios mercosurianos obstaculizó en virtud de otra de sus implicaciones la fluidez del MERCOSUR: la necesidad de internalizar las decisiones de los órganos de la integración en el derecho de cada uno de sus Estados componentes. La internalización ha sido y es insuficiente, a pesar de reiterados intentos de reducirla. Más de la mitad de las resoluciones adoptadas y proclamadas carecen de vigencia, no pueden ser aplicadas por los tribunales y las administraciones correspondientes por no haber recibido las cuatro internalizaciones exigidas. La lentitud e insuficiencia que afecta al proceso en su propia medula regulatoria no deriva tanto de desempeños parlamentarios remisos sino del ejecutivismo o relegación de las lógicas parlamentarias que desequilibra la armazón institucional del MERCOSUR; también deriva de facilismo decisional y de la invasión que a menudo sufren los espacios de dirección de la integración subregional por parte de intereses de la política interna de cada uno de los países miembros (ANTON, 2005, p. 126-127).

Logo, o autor entende que faltou e falta aos membros do MERCOSUL uma vontade de integração “de facto”, em que os países pensem a resolução dos problemas de forma conjunta e efetiva a partir de instâncias/burocracias supranacionais (conforme o pressuposto neofuncionalista). Ao contrário, o que se nota é uma postura nacionalista/protecionista de quase todos os sócios ao longo da história “mercosulina”:

⁴¹ Disponível em <<http://www.elpais.com.uy/informacion/mercosur-sera-presidido-cuatro-fundadores.html>>, <http://www.elobservador.com.uy/socios-del-mercosur-cierran-filas-la-suspension-venezuela-n1004335> e <http://www.lanacion.com.ar/1961561-el-mercosur-suspende-a-venezuela-por-incumplir-los-acuerdos-de-adhesion>>. Acesso em 14/07/2017.

Los pactos mercosurianos se han restringido en su trascendencia porque los países miembros han fracasado en integrar sus problemas, condición necesaria para la elaboración de soluciones conjuntas. Integrar los problemas, a su vez, supone que el Estado que los sufre sabe llevarlos a los órganos comunes (no se repliega en el instrumental de los nacionalismos previos a los convenios de integración) y que los Estados socios saben asumirlos como problemas comunes y no arrinconar a aquel mediante la aplicación mecánica de las disciplinas pactadas. La devaluación de la moneda brasileña en enero de 1999 marca solo el primer episodio en que el diálogo integrado se frustra. De allí en adelante se agregan las indisciplinas y aun las deslealtades respecto del MERCOSUR, y ese encadenamiento no hay socios inocentes (ANTON, 2005, p. 129).

Um primeiro caso a ser explorado nesse subitem diz respeito à situação comercial do Uruguai com a Argentina e seus sócios no MERCOSUL. Em um “llamado a la sala”, em 28 de março de 2012, o chanceler uruguaio Luis Almagro veio prestar esclarecimento a respeito das medidas contra a República Argentina pelas restrições que esse país estava impondo às importações de seus parceiros e, assim, afetando produtores nacionais dos sócios argentinos do MERCOSUL. Nas palavras do deputado Jaime Trobo, Partido Nacional:

El Gobierno argentino ha adoptado ciertas medidas que han sorteado las obligaciones que ese país tiene en el marco del MERCOSUR. Esto ha comenzado a causar graves daños a la producción nacional y a la corriente exportadora tradicional de nuestro país hacia ese mercado.

Entonces, queremos saber cuáles son las medidas que nuestro Gobierno ha tomado al respecto, su perspectiva con relación a esa situación y su desarrollo hacia el futuro.

Lo preguntamos porque durante muchos años – tres o cuatro años atrás – se advirtió desde diversos ámbitos académicos, de analistas, de economistas, sobre el derrotero que llevaba la economía argentina y la eventualidad de que terminara en la situación actual, es decir, que el Gobierno argentino tomara medidas de carácter proteccionista que tuvieran efecto negativo sobre la corriente comercial de Uruguay (URUGUAY, 2012a).

A resposta a seguir do Chanceler, sobre tal questão, revela um descrédito em relação à integração regional, contrariando as expectativas esperadas que levam a imaginar que tais questões seriam trabalhadas em âmbito do bloco. Entretanto, na visão dele, a melhor estratégia e maneira de proceder não seriam as esperadas:

Obviamente, la estrategia de negociación tiene que ver con la necesidad de trabajar y preservar este mercado. La negociación bilateral es el ámbito donde se han encontrado soluciones de manera más rápida. Entrar en un esquema de mecanismos jurisdiccionales en el ámbito del MERCOSUR implicaría pensar en una solución a varios meses o, inclusive, años. Una reclamación y activación de mecanismos jurisdiccionales en el marco de la Organización Mundial del Comercio también insumiría demasiado tiempo y

no tenemos muy claro cuáles serían los efectos negativos al respecto (URUGUAY, 2012a).

A tréplica do deputado Trobo se valeu das palabras do presidente José Mujica e se direciona para as conseqüências de tais atos na economia uruguaia, das implicações para o descumprimento das normas e traz uma crítica ao que são, na visão dele, o imobilismo do governo do FA e o desvirtuamento do MERCOSUL, pois, em sua visão, o bloco está se desviando do objetivo para que fora criado:

Reitero que no estamos en desacuerdo con el diálogo, pero este debe tener concreción en la realidad. Estamos viendo que no solamente no se desmontan las medidas anteriores, sino que tenemos que adaptarnos a las medidas que toma Argentina. A su vez, se prometen medidas de las que ya se está advirtiendo que van a causar gravísimos efectos sobre sectores que no han sido afectados hasta el día de hoy. (...) – no son medidas que estén de acuerdo con la membresía del MERCOSUR –, que afectan directamente a todos los uruguayos, a la producción uruguaya. (...)

Me remito a las palabras del señor Presidente de la República (Mujica): el MERCOSUR es un chicle⁴²; reitero que lo dijo el Presidente Mujica. Si el MERCOSUR es un chicle y si el MERCOSUR como entidad jurídica no sirve para resguardarnos de lo gravoso de las medidas argentinas, puedo entender que el señor Ministro tenga que administrar una circunstancia difícil, pero me gustaría ver un Gobierno con una visión que vaya un poco más allá, inclusive, la de cuestionar la forma en la que estamos jugados e integrados en el Mercado Común del Sur. Llegó la hora de decir que este acuerdo no está funcionando, y no solo en declaraciones respecto de la forma en la que se está comportando. Es una pena, pero el carácter de este acuerdo se ha apartado mucho del que tenía originariamente (URUGUAY, 2012a).

A fala do Chanceler, de certa forma, respondeu ao que foi colocado pelo deputado Trobo e também aludiu ao que Mujica havia dito a respeito do mecanismo de resolução de controvérsias do MERCOSUL:

Lo que pedimos siempre es el respeto al MERCOSUR. Y cuando el Presidente dice que el MERCOSUR puede ser un chicle jurídico, lamentablemente, sí, está negociado así. Está puesto así, pero el mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR no sirve; eso está claro. Es completamente contrario a lo que queremos. Es un mecanismo que sirve para que el Estado grande prevalezca sobre el Estado chico o la economía chica del MERCOSUR (URUGUAY, 2012a).

Ainda dentro dessa questão, em 14 de novembro de 2012, a economista Inés Terra, vinculada ao Ministério de Economia e Finanças, veio prestar uma assessoria a

⁴² "Do ponto de vista real existe (o Mercosul), mas do ponto de vista jurídico está tudo feito um chiclete (...). Se ninguém respeita os compromissos, nós não somos obrigados a respeitá-los. É ridículo reclamar se ninguém vai dar importância", disse Mujica à revista Búsqueda. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/02/mujica-ve-fragilidade-juridica-do-mercosul-frente-a-proteccionismo.html> e <http://eldiario.com.uy/2012/02/10/el-mercosur-es-un-chicle-juridico-dijo-mujica/>>. Acesso em 12/07/2017.

respeito da relação comercial com o Brasil e da livre circulação de produtos no MERCOSUL. Ela pontuou que o MERCOSUL não ia bem. E a postura da República Argentina havia contribuído para tal. Uma prova disso é que a facilitação do comércio e serviços é mais viável pela relação bilateral que pelos mecanismos de resolução de controvérsias do Mercado Comum:

Con respecto a qué es lo que no se puede concretar en el Mercosur, uno es la libre circulación de bienes. En diciembre de 2011, cuando la Presidencia (pró-tempore) correspondía a Uruguay, hicimos una propuesta que apuntaba al reconocimiento mutuo, simplificar procedimientos aduaneros, disminuir los costos en la aduana, los plazos para otorgar licencias para agilizar el comercio regional. En ese sentido, de parte de Argentina nos encontramos con un rotundo no, en cambio Brasil tuvo una actitud mucho más flexible. De ahí es que surge la idea de que tenemos mayor espacio para negociar algo que valga la pena en esa materia con Brasil que con Argentina (URUGUAY, 2012c).

E os problemas não se limitam às restrições de bens e serviços em nível de MERCOSUL. Em muitas versões, há a abertura para a presença e queixa de representantes de importantes setores da economia, como o de Exportação, Navegação, Industrial, Agronegócio, etc. São eles os mais afetados pela disfuncionalidade do MERCOSUL.

Ainda tendo o tema da institucionalidade do MERCOSUL como referência, o Chanceler Almagro, assim como outros (apontados anteriormente), pontuou, no ano de 2012, que é preciso fortalecer sobretudo os mecanismos de resolução de problemas e controvérsia, sugerindo assim um reordenamento institucional do bloco. Segundo ele: “Hay un diagnóstico que demuestra que hay más de doscientos cincuenta grupos negociadores, diversos órganos con nula o casi nula efectividad, varios órganos para un mismo tema, pocas capacidades de gestión regional” (URUGUAY, 2012a).

Passados mais de quatro anos (daquela data e tendo o ano de 2016 como limite do recorte temporal), percebe-se, pelo discurso do atual chanceler Rodolfo Nin Novoa, que as coisas sobre o MERCOSUL não mudaram muito. O discurso continua apostando no bloco como fundamental, mas com a ressalva de que deve haver sinceridade entre as partes com a erradicação das travas que obstruem o livre comércio. Além disso, acentua a importância da retomada das negociações com a União Europeia e também a flexibilização para que os países possam concretizar acordos bilaterais:

Nosotros tenemos una particular preocupación por la marcha del Mercosur y queremos que haya una instancia de sinceramiento, por lo menos en lo que refiere a una zona de libre comercio. Tenemos que buscar, por todos los

caminos posibles, el cumplimiento por parte de todos los Estados del Mercosur del artículo 1, que establece con claridad la libre circulación de bienes y servicios y factores productivos. (...)

También entendemos necesario para el funcionamiento del Mercosur, explorar la posibilidad de flexibilizar los mecanismos de negociación comercial del bloque, mediante un sistema de ritmos y velocidades diferentes que le permita a los Estados miembro avanzar bilateralmente hasta la justa medida de sus posibilidades. Esto lo hemos dicho en nuestro discurso de toma de posesión. Nosotros queremos ver si hay una posibilidad de flexibilizar la Resolución N° 32/00 que, en realidad, no está internalizada en ninguno de los sistemas jurídicos de los países miembros del Mercosur, pero que obviamente resulta un compromiso político, por lo que su violación podría traer consecuencias peores que las deseadas. Entonces, buscaremos la manera de flexibilizar la posibilidad de acuerdos bilaterales (URUGUAY, 2015b).

No que toca ao debate acadêmico a respeito dessa temática, a dos problemas do funcionamento do MERCOSUL, segundo Batalla (2011), desde a gestão do presidente Batlle, e face à desvalorização da moeda brasileira, o Uruguai tem apresentado críticas ao funcionamento do bloco e demandas de flexibilização das normas do mesmo. As razões perpassam as restrições, protecionismos, as tensões com os dois principais vizinhos (no caso argentino, o bloqueio e restrições) e parceiros e desaguam na conseqüente involução comercial da integração. A despeito disso, com a chegada⁴³ do FA ao poder a integração ganhou um alento, sobretudo por conta do programa do partido que privilegia a relação com os vizinhos:

La consigna “Más y Mejor Mercosur” se concretaba en propuestas de políticas específicas: desarrollo institucional del bloque para superar la concepción estrictamente mercantil que había dominado sus orígenes y para hacer del Mercosur un proyecto político a través del fortalecimiento del Tribunal Arbitral Permanente y la creación del Parlamento; políticas para reducir las asimetrías, impulsar la economía productiva y la integración en comunicaciones y energía; políticas de desarrollo de regiones fronterizas; la cooperación Sur-Sur como orientación general de las relaciones entre Uruguay y los demás países en desarrollo, la defensa del multilateralismo y prioridad de la Agenda del Desarrollo expuesta en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas por sobre la Agenda de la Seguridad (BATALLA, 2001, P. 135).

Na esteira desse debate, para Nilson, Pose e Raggio:

los problemas que persisten en el bloque y frente a los que Uruguay no parece ya tener más estrategia que la confianza y la paciencia en los demás socios, en particular en el liderazgo brasileño. La madeja que enreda a

⁴³ Segundo Batalla (2011), por exemplo, setores do FA que eram contrários ao TLC com os EUA entendiam que o MERCOSUL representa destinos melhores para as exportações de produtos com maior valor agregado.

Uruguay en un bloque regional en el que cada vez aparecen más problemas institucionales y nuevos conflictos bilaterales con los socios mayores (NILSON; POSE; RAGGIO, 2016, p. 7).

Quanto à oposição, segundo Batalla (2013), esta é a principal crítica dos rumos da integração do MERCOSUL e da política externa do FA:

En Uruguay, los partidos de oposición, de la misma manera que en el período de Vázquez, tuvieron en la política exterior en general y en particular la política de Uruguay en Mercosur, un blanco favorito de crítica. El gran espacio para ese ejercicio ha sido el Parlamento, particularmente con las interpelaciones al Canciller, algunas con duración de hasta 18 horas y retórica de fuerte tono (BATALLA, 2013, p. 39).

Isto posto, segundo a bibliografia que trata da temática, face às restrições, o descrédito, o descumprimento de normas, a suposta ideologização, o baixo índice de resolução de conflitos e a disfuncionalidade, políticos e autores tentam apontar algumas soluções para a integração e sobretudo para o Uruguai. O ex-presidente José Mujica, por exemplo, propõe a flexibilização das normas do MERCOSUL, o enfrentamento das assimetrias e o alargamento da integração regional sul-americana:

La misma idea aparece sintetizada en el discurso del presidente al momento de recibir la presidencia pro t mpore el 29 de junio de 2011: Mujica llam  a luchar para reducir las asimetrías, crear un sistema de arbitraje objetivo y apostar a acuerdos con otros bloques. En la visión presidencial, institucionalizar el Mercosur no implica perder soberanía y sí en cambio mejorar las condiciones para el crecimiento del bloque porque se dan garantías para que nuevos socios vengan. En varias ocasiones Mujica volvió sobre este argumento de enfrentar las asimetrías con una estrategia de multiplicación de actores y es en ese sentido que se debe comprender su insistencia en agilizar la incorporación de Venezuela al bloque porque no sólo redundaría en un importante crecimiento del Mercosur sino porque mejoraría el equilibrio entre los países (BATALLA, 2013, p. 40).

Outro caminho apontado   a aproximação com a Aliança do Pac fico⁴⁴. Segundo Batalla, Burian e Telias (2015), tal aproximação parte sobretudo do governo atual (Vázquez II⁴⁵) e Chancelaria e não recebe uma pressão substantiva de atores econ micos. Segundo os autores:

El futuro canciller ha alineado su discurso con el regionalismo abierto y la posibilidad de negociar acuerdos comerciales por fuera del Mercosur. A la vez que manifestó la intención de dialogar con los partidos de la oposición para construir una política exterior de Estado. Con respecto a la Alianza del

⁴⁴ Tal tema   tratado em pormenores em capítulo mais   frente.

⁴⁵ O atual presidente e Chanceler pertencem   Frente L ber Seregni, uma fac  o do FA mais de centro e propensa ao regionalismo aberto.

Pacífico, Nin Novoa señaló que el Océano Pacífico es el futuro y que Uruguay debe ir a negociar con cabeza abierta.

El diagnóstico del escenario, que realiza el futuro canciller, proyecta la necesidad de avanzar hacia la flexibilización de las negociaciones del Mercosur con terceros (BATALLA; BURIAN; TELIAS, 2015, p. 44).

A título de ilustração, em enquete realizada por Burian (2014), questionados a respeito se concordavam com entrada do Uruguai na Aliança do Pacífico como membro pleno, a maioria dos deputados se mostrou favorável, sobretudo oposição. No caso do FA, 1/3 se mostrou favorável.

Gerardo Caetano e Marcel Vaillant (2004) lançam críticas, apontam necessidades e soluções à integração regional do cone sul-americano. Para os autores, é essencial, dentro desse cenário global, que um país pequeno, como o Uruguai, com um mercado interno reduzido e especializado em poucos itens se abra e se insira no mundo. E o MERCOSUL seria em teoria o instrumento para tal. No entanto, é preciso que o bloco corrija sobretudo as imperfeições de sua União Aduaneira, acabe com as restrições internas e lance uma política comercial comum com o intuito de fazer decolar a integração.

Assim como o pressuposto do Construtivismo Social, o acordo de integração implica, na visão dos autores, cooperação e reciprocidade (CAETANO; VAILLANT, 2004). Ademais, é importante assinalar que, dentro dessa ótica, o fracasso da integração regional, no plano internacional, compromete(u) o plano doméstico em várias dimensões, notadamente a política, econômica e social. Para os autores, os sócios do MERCOSUL têm medo de se integrar ou, a partir de um viés neofuncionalista, aprofundar a integração. Isso fez (e, de certa forma ainda faz) com que a integração não avance/evolua. Disso tem-se um quadro de fadiga e descrédito quanto à integração em vários setores da sociedade:

(...) la situación cambió y en algunos aspectos de forma bastante radical. Señalemos al pasar que el consenso interpartidario en torno al MERCOSUR de 1991, pese a su contundencia y amplitud, era más débil de lo supuesto. Se definía en lo estrictamente político en el apoyo genérico a una institucionalidad de baja intensidad, fuertemente intergubernamentalista y recelosa de cualquier evolución supranacional, cuyos principales problemas potenciales (el incumplimiento de los pactos, la emergencia de diferencias a propósito de propuestas de inserción internacional, los requerimientos exigentes surgidos a partir de situaciones críticas como la que se iniciaría en enero de 1999 y detonaría definitivamente en el 2001 y en el 2002, la inseguridad jurídica creciente al interior del bloque fruto de la muy lenta internalización de normas y de la irresolución del problema de la solución de controversias, etc.) solo muy pocas voces advirtieron por entonces. Los partidos uruguayos, por distintas razones y argumentos, parecieron coincidir

en una apuesta genérica al MERCOSUR en tanto percibirlo como una locomotora que en cualquier hipótesis ayudaría al país a salir de sus (reales o «imaginarios») bloqueos. (...) Muy rápidamente, todos los partidos, en mayor o menor medida, abandonaron relativamente el tema MERCOSUR, hasta que la crisis del bloque los devolvió a la exigencia de retornar a la revisión y a la decisión en torno al futuro del proceso y de sus desarrollos institucionales. En esa coyuntura, los consensos mercosureños y la política exterior de Estado se debilitaron rápidamente. (...) Los nuevos tiempos impulsaban el resurgimiento de viejos (y también nuevos) lobbies anti MERCOSUR (CAETANO; VAILLANT, 2004, p. 25).

Por outro lado, Caetano e Vaillant (2004) propõem que também o MERCOSUL necessita do Uruguai. Necesita-o não só como uma sede institucional, mas, dado seu tamanho e natureza, como um ator dinâmico do desenvolvimento institucional “mercosulino”, um ativo promotor e negociador de apostas integracionistas. Ademais:

(...) los motores institucionales de los procesos de integración regional suelen ser países pequeños, con la posibilidad de arbitrar e intermediar los contenciosos entre sus socios más grandes y de construir equilibrios y puentes de negociación entre los mismos o ante terceros, sin la sospecha de estar ambientando situaciones hegemónicas a su favor (CAETANO; VAILLANT, 2004, p. 24).

Finalmente, e tendo em mente os próximos subitens, não é só no campo comercial que os mecanismos de resolução “mercosulinos” não funcionam ou trazem controvérsias em suas decisões. Outras questões – especialmente as políticas – dão mostras da contradição, ineficiência, disfuncionalidade e até omissão da instituição do MERCOSUL. Está se fazendo alusão aqui à crise das “papeleras⁴⁶”, à suspensão paraguaia e da situação venezuelana (entrada e suspensão). Tratam-se esses temas em seguida.

3.3.2 Da suspensão paraguaia à crise venezuelana: a leitura dos parlamentares e demais atores sobre os fatos e também das ações/decisões/omissões do MERCOSUL

A crise vivida, a partir de 2012, no MERCOSUL, não é apenas uma crise motivada pelo descumprimento ou não internalização de normas. É uma crise motivada porque o político e as afinidades ideológicas têm prevalecido, dentre os membros dos governos nacionais, sobre o jurídico/institucional. Logo, mais precisamente no segundo

⁴⁶ A crise das “papeleras” e seu reflexo no MERCOSUL será trabalhada em capítulo que vai abordar a Comissão de Assuntos Internacionais do Senado. Tal decisão leva em conta o fato de que foi essa Comissão a que mais profundamente debateu tal problema.

semestre de 2016, ocorreu, por conta de divergências políticas, uma verdadeira paralisação da instituição, com a questão da sucessão da presidência pró-tempore⁴⁷. E isso só contribuiu para o descrédito de atores e sociedade para com a instituição.

Em 13 de março de 2013, ao tratar, na Comissão, o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o Compromisso com a Democracia, o deputado “blanco” Daniel Peña Fernandez abordou e condenou a suspensão paraguaia do MERCOSUL. Defendeu que os países “irmãos” não levaram em conta a importância do país, suspenderam-no de maneira sumária e o excluíram das decisões importantes que foram tomadas em seguida. Ademais, no dia 22 de maio de 2013, na retomada do assunto acima citado, assinalou que as eleições no Paraguai ocorreram de forma tranquila e Fernando Lugo, destituído do cargo de presidente, foi eleito senador da república. Logo, clamou aos outros membros da Comissão para perceber a injustiça cometida para com o Paraguai e também para notar a normalidade institucional e democrática do país:

En lo personal, tengo tomada una decisión no de carácter formal sino de carácter político. Lamentablemente, en la esfera del continente, han importado más las decisiones políticas que las cuestiones firmadas; del Mercosur en adelante, a todo lo que hemos tratado con Argentina, hasta cómo se ha procesado este mismo evento con el Paraguay. No creo que tenga la misma opinión de ecuanimidad que algunos Diputados expresaron en Sala, cuando este mismo organismo se pronunció sobre un país democrático y que hace unos días todos vimos como cumplió fielmente – como siempre lo ha hecho – con su Constitución y con su democracia. Además, cómo ha cambiado democráticamente el poder, en donde uno de los principales acusadores de golpe de Estado fue electo en esas mismas elecciones democráticas (URUGUAY, 2013a).

Sem perder a suspensão paraguaia de vista, o tema que mais foi tratado nos últimos dois anos (2015-16) do recorte temporal da pesquisa foi a crise venezuelana. E não dá para criticar tal Comissão por omissão, pois a mesma trabalhou o tema com profundidade, dando espaço para que todos os lados (venezuelanos do conflito) pudessem se expressar e trazer seus fatos e argumentações.

⁴⁷ O ocupante do cargo comanda o Conselho do Mercado Comum, órgão máximo e principal instância decisória do Mercosul. Mais importante para o momento, no entanto, é o fato de ser também função do presidente tocar as negociações com terceiros, ou seja, outros países e blocos. Em um contexto em que as duas principais economias do bloco, Brasil e Argentina, tentam derrubar barreiras comerciais impostas pelo conselho, ter Maduro comandando as negociações comerciais com a União Europeia e EUA não é visto por elas como um bom negócio. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/08/02/Qual-%C3%A9-o-embate-em-torno-da-presid%C3%Aancia-do-Mercosul>>. Acesso em 17/07/2017.

Em 8 de abril de 2015, ao tratar da situação política na Venezuela, o deputado “blanco” Jaime Trobo defendeu a maior participação do MERCOSUL e UNASUL na intermediação da crise. Em sua visão, o país bolivariano caminharia para um regime de exceção, com a democracia e os direitos humanos estando em perigo. Isto posto, clamou para que houvesse um maior envolvimento dos atores para a normalização da situação política. Ainda, dentro dessa reunião, propôs uma manifestação do Congresso invocando normalização da situação democrática. Por outro lado, o deputado governista Roberto Chiazzaro divergiu da visão de Trobo. Fez alusão à interferência dos EUA na Venezuela e defendeu, naquela oportunidade, a legitimidade do governo venezuelano, eleito democraticamente (com a fiscalização de entidades internacionais) (URUGUAY, 2015b).

Na mesma reunião, o deputado colorado Ope Pasquet trouxe pareceres de ONGs (Organizações Não Governamentais) e da própria Internacional Socialista. Nestes há a leitura de que, a cada dia que passava, o governo venezuelano se tornava mais autoritário e violento. Por conseguinte, em sua fala, tendo em mente tais dados, e os imperativos do Estado de direito, rebateu o argumento utilizado pelo FA:

Cuando pasan estas cosas, ¿alcanza con decir que el Gobierno fue elegido democráticamente? Vamos a dejar de lado la controversia acerca de si las elecciones fueron correctas o no. Eso fue contestado en su momento. Supongamos que haya sido elegido de manera absolutamente impecable. Un Gobierno que tiene esa legitimidad democrática de origen, ¿puede, por ello, violar los derechos humanos, reprimir violentamente las manifestaciones, poner presos a los opositores, negarles el debido proceso y someter al Poder Judicial? ¿Se puede hacer todo eso por el hecho de haber sido elegido democráticamente? Me parece claro que no, porque no es cuestión de que el gobierno democrático no tenga límites. El estado de Derecho es otra idea, es otra cosa. Y no es cuestión de que a mí se me ocurra hablar del estado de derecho; es que la OEA, la Unasur, el Mercosur, la Celac, todos esos organismos que integramos, que tienen cláusulas democráticas y que también integra Venezuela, refuerzan este concepto: el poder democrático se ejerce conforme a derecho. Entonces, no creo que la legitimidad de origen que invoca el Gobierno venezolano ni los males del imperialismo norteamericano disimulen sus responsabilidades (URUGUAY, 2015b).

De volta para a fala de Jaime Trobo, o mesmo desejava que o chanceler Rodolfo Nin Novoa desse seu parecer sobre os fatos em nome do governo do presidente Tabaré Vázquez. Eis a resposta do Ministro de Relações Internacionais:

Siempre digo – apelo a otra definición – que las relaciones exteriores son el instrumento que tienen los Estados para representar, defender y proteger los intereses nacionales fuera del país. En el marco de esa definición, concebimos a la política exterior del Uruguay como una herramienta de apoyo a los objetivos de desarrollo del país y de nuestros compatriotas y, en

ese sentido, el accionar internacional de nuestro país se continuará guiando por los principios fundamentales que lo han caracterizado, es decir, el respeto al Derecho Internacional Público, la libre determinación de los pueblos, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la promoción y la defensa de la democracia y del Estado de derecho, la protección de todos los derechos humanos en todas partes del mundo y el medio ambiente y la solución pacífica de controversias (URUGUAY, 2015b).

Dito isto, percebe-se pela fala que, naquele momento, o governo uruguaio não queria se envolver em assuntos que, a seu ver, eram internos da Venezuela. E, como dito anteriormente, a autoridade fazia referência à ocorrência de eleições (até aquele momento) como uma evidência da normalidade democrática. Entretanto, a crise desde então só evoluiu e continuou na pauta da Comissão.

No dia 10 de junho de 2015, o deputado Jaime Trobo propôs uma manifestação do parlamento uruguaio em solidariedade ao povo venezuelano. Destaca-se aqui que tal proposta foi aprovada por consenso. Vide seu conteúdo na leitura do presidente da Comissão:

Voy a dar lectura al texto presentado: "Expresar con la máxima claridad, que el Uruguay no puede ser ni será indiferente, frente a cualquier intento de desestabilización democrática que contravenga las 'cláusulas democráticas' incluidas en los acuerdos de MERCOSUR, UNASUR y de la OEA.- Asimismo señalar su convicción de la necesidad de consolidar el diálogo y la práctica de las reglas democráticas que garanticen la pluralidad, como herramientas imprescindibles para dirimir controversias en el seno de las sociedades de nuestros Países.- Expresar al Pueblo y al Parlamento de la República Bolivariana de Venezuela, nuestro decidido interés en cooperar en todo aquello que se entienda conveniente para acompañar un proceso democrático que fortalezca la institucionalidad.- Ofrecer nuestros mejores oficios para acompañar el proceso de las elecciones parlamentarias que se llevarán a cabo en el transcurso del presente año.- Expresamos nuestra más firme adhesión al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados. Asimismo reiteramos la convicción de que en nuestro continente resulta imperativo el cumplimiento de los compromisos que los Estados han asumido en las denominadas 'cláusulas democráticas' en el marco de los acuerdos de MERCOSUR, UNASUR y de la OEA" (URUGUAY, 2015c).

Em 4 de novembro de 2015, um mês antes das eleições para o parlamento venezuelano, o tema novamente veio à tona. Muito por conta das declarações públicas do fiscal venezuelano Franklin Nieves⁴⁸, de que o governo venezuelano construiria provas falsas para incriminar membros da oposição, sobretudo Leopoldo Lopez. A partir disso, o deputado colorado Tabaré Vieira Duarte, tendo em mente o agravamento do quadro de crise na República Bolivariana de Venezuela, e fazendo alusão ao que se

⁴⁸ Disponível em <<http://www.elobservador.com.uy/fiscal-del-caso-leopoldo-lopez-escapo-del-pais-presiones-del-gobierno-n687871>>. Acesso em 15/07/2017.

passou com o Paraguai, passa a ser mais enfático no fato de os países defenderem a aplicação da carta democrática:

Propongo discutirlo, y luego elaboraría una moción. Mi planteo es que esta comisión discuta el hecho. Me parece que llegó la hora de que alguien – en este caso Uruguay a través del Parlamento – plantee que la situación de la democracia en Venezuela sea analizada a la luz de las cláusulas democráticas a las que nos hemos comprometido en organismos como el Mercosur y la Unasur. Nuestros representantes deberían plantearlo para ser tratado en esos ámbitos. Tenemos parlamentarios en el Parlasur, que han sido designados por nosotros.

No quiero prejuizar. Tengo mi opinión, pero creo que el tema debería ser tratado primero en esta comisión y recomendar que lo mismo se haga en los ámbitos mencionados, a la luz – reitero – de la cláusula democrática del Mercosur que Uruguay hizo valer en el caso de Paraguay (URUGUAY, 2015d).

Roberto Chiarazzo (FA), por sua vez, apresentou a defesa do governo Maduro e buscou argumentar no que toca ao fato de que, naquele momento, não existirem maiores provas de que o chavista perseguisse ou censurasse a oposição. Além, apontou que haveria em curso uma campanha internacional de difamação do governo de Maduro:

Sin ánimo de provocar molestias, quiero decir que desde hace tiempo se está desarrollando con el gobierno de Venezuela una larga campaña de desprestigio, de cuestionamientos al funcionamiento del sistema democrático. Para mí esos cuestionamientos son infundados. Muchos representantes y miembros de distintos partidos políticos de la colectividad uruguaya y a nivel latinoamericano tienen una especie de resistencia o no convencimiento de que el gobierno de Venezuela está allí en forma democrática, cumpliendo con todos y cada uno de los estándares democráticos. Venezuela ha sido el país que ha tenido más elecciones. En cada instancia ha dado cumplimiento estricto a esos estándares y las elecciones han sido supervisadas. Incluso una de ellas la perdió y no hubo ningún problema porque hubo un total acatamiento a la decisión del soberano.

Hoy se está hablando de este fiscal Franklin Nieves, que es uno de los tres fiscales que intervinieron en el juzgamiento de Leopoldo López, que para muchos es una persona prestigiosa. Para mí, este hombre es prestigioso por el intento de golpe de Estado que quiso dar, provocando una asonada que tuvo muchísimos perjuicios para la población de Caracas, con cuarenta y tres muertos. Obviamente, fue juzgado por violentar el régimen democrático, por no tolerar la existencia de una mayoría en un gobierno que no es de su conformidad.

(...) Para validar las palabras de Franklin Nieves se necesitan pruebas. Para acusar hay que presentar pruebas. Él dice que fue presionado por el gobierno venezolano, pero no presenta pruebas. Se va del país libremente, o sea que no era perseguido, llega a Estados Unidos, filma un video y lo hace público, pero no presenta pruebas. Esta acusación que hace es tremendamente pesada, y él que es fiscal sabe que tiene que presentar pruebas. Si no lo hace, esto es absolutamente inválido; es simplemente una manifestación política que forma parte de un teatro para desprestigiar al gobierno venezolano. (...) ¿Por qué lo hace? Quizá por su convencimiento antidemocrático y por estar de

acuerdo, aparentemente, con un golpe de Estado para derrocar al actual gobierno venezolano.

El estilo de ese gobierno podrá gustarnos o no, y podremos estar de acuerdo o no con las manifestaciones públicas, pero nadie puede negar que está allí – y eso creo que molesta, y mucho – porque el pueblo hasta ahora lo ha votado. El país tiene una de las pocas Constituciones con un sistema revocatorio. Dentro de seis meses, el pueblo venezolano va a estar en condiciones de llamar a un plebiscito revocatorio⁴⁹ para hacer caer al presidente Maduro si considera que su mandato no ha sido correcto y no hay conformidad (URUGUAY, 2015d).

Mal começaram os trabalhos da Comissão, em 2016, e esta já retomou as atividades ainda tendo o tema da crise venezuelana dentro da pauta. E, algo importante a acrescentar e frisar, duas comitivas de deputados e pessoas ligadas ao Estado venezuelano, ligados à oposição e situação, foram recebidas em dias separados para que prestassem esclarecimento a respeito da escalada de violência e crise no país. Dito isso, tem-se uma evidência de trato justo da Comissão ao ouvir as duas partes envolvidas na questão. E, a partir dos depoimentos, fica claro que a violência tem acontecido nos dois lados.

No dia 16 de março de 2016, o deputado Sílvio Rios, uma das lideranças do FA, recomendou que a Comissão aprovasse o projeto de lei pelo qual se aprova o Protocolo de Montevideú sobre o compromisso com a Democracia no MERCOSUL⁵⁰ (Ushuaia II). O Protocolo foi subscrito durante a 42ª Reunião Ordinária do Conselho Mercado Comum e Câmara dos Presidentes e Estados, realizada na cidade de Montevideú.

Jaime Trobo, em nome do Partido Nacional, apontou, em sessão do plenário do Senado, que o seu partido de forma homogênea votou contra. O deputado ainda atentou, em sua fala, para situações contraditórias, como o fato do que aconteceu no Paraguai, sua controversa suspensão e, de maneira concomitante, a entrada da Venezuela (na qual o senado paraguaio era contra). Além disso, pontuou que algumas coisas não estavam claras, como o tipo de medida que seria executada em caso de aplicação da regra; ou ainda temendo a dimensão da mesma, sobretudo no caso de uma população afetada:

En el artículo 6 del Protocolo, cuando se establece que "En caso de ruptura o amenaza [...]" y no se determina cuál es el mecanismo para calificar la amenaza o identificar los grados de la amenaza por parte de los

⁴⁹ Destaca-se aqui que o plebiscito revogatório aludido pelo deputado Chiazzaro não foi realizado, o que contribuiu em muito para o desprestígio e isolamento do governo de Nicolás Maduro na região. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/gobierno-venezolano-suspende-revocatorio-contra-maduro-n986158>>. Acesso em 15/07/2017.

⁵⁰ Disponível em <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/protocolo-de-montevideu-sobre-compromisso-com-a-democracia-no-mercosul-ushuaia-ii-firmado-por-ocasio-da-xlii-reuniao-do-cmc-e-cupula-de-presidentes-do-mercosul-e-estados-associados/>>. Acesso em 17/07/2017.

representantes de los Estados que estudian el caso – entre los que no está incluido el Estado demandado o acusado, o el gobierno acusado –, las consecuencias son realmente graves, porque no solo tienen que ver básicamente con "Suspender el derecho a participar en los distintos órganos de la estructura institucional del MERCOSUR", como dice el literal a.- del artículo 6 -que es lo que ocurrió con la República del Paraguay, que tuvo como consecuencia inmediata que, al no estar presente, no podía mantener una posición respecto al ingreso de un nuevo socio y, en consecuencia, lo consideramos un subterfugio para habilitar un ingreso para el cual no existían en ese momento los acuerdos necesarios-, sino que van mucho más allá: el literal b.- habla de "Cerrar de forma total o parcial las fronteras terrestres. Suspender o limitar el comercio, tráfico aéreo y marítimo, las comunicaciones y la provisión de energía, servicios y suministros". O sea, esto es un bloqueo, que tiene indudablemente consecuencias en la ciudadanía, en el pueblo, en los habitantes, en las familias, y no necesariamente tiene que tener efectos sobre un gobierno (URUGUAY, 2016a).

Como réplica, o diputado Rios defendeu que:

El artículo 6° establece las sanciones más graves que se pueden aplicar, pero hay todo un trabajo previo, habilitando primero a los presidentes y luego a los ministros, para tratar de resolver los problemas por la vía política. Queda la posibilidad de las medidas coercitivas, que dependerán de las situaciones que pueda vivir cualquiera de los Estados Parte.

Como da tanto trabajo construir una propuesta, deberíamos votarla y aprobarla, sin estar con esto prejuzgando o condenando a ningún país; estamos aprobando un instrumento de manejo político de todos nosotros. Además, en cada oportunidad tendremos la posibilidad de intervenir y de decir si eso está bien o mal (URUGUAY, 2016a).

Em convergência com Jaime Trobo, o deputado colorado Tabaré Vieira Duarte chamou a atenção para pontos do protocolo que não apresentam medidas claras e consistentes. E uma vez mais, rememora a questão da sumária suspensão paraguaia:

Estamos dispuestos – nos parece correcto, adecuado y necesario – a que un bloque de integración como el Mercosur tenga convenios e integre a su Tratado cláusulas de mantenimiento, defensa y preservación de la democracia. Compartimos el concepto, pero también decimos que es muy peligroso que se establezcan disposiciones tan generales sin precisar cuándo se van a tomar medidas o sanciones, en qué condiciones, en qué situaciones y cómo será el proceso para dar garantías a las partes. Eso nos parece muy grave.

También tenemos todo lo que ocurrió con Paraguay, y no me refiero a su sanción sino al proceso. Todos sabemos que fue decidido en un ratito, en una reunión entre cuatro presidentes que se encerraron, adoptando una posición que no era, en el caso de Uruguay, la que se había planteado desde la propia Cancillería, sin escuchar a la parte sancionada, sin darle ninguna posibilidad de defensa en el proceso. Esto debe llamar a la reflexión (URUGUAY, 2016a).

Em 10 de agosto de 2016, uma vez mais, o chanceler Nin Novoa e sua equipe são convocados para prestar esclarecimentos; dessa vez, a respeito da questão da

transferência pró-tempore e, obviamente, a permanência da crise venezuelana. A iniciativa da convocação ficou por conta do Deputado Ope Pasquet do Partido Colorado. Assim, no início de sua intervenção, criticou o fato de que, naquele momento, o MERCOSUL estava travado por conta da questão da presidência pró-tempore, que os três presidentes sócios articularam entre si, impedindo com isso que a presidência fosse para a Venezuela. Além, que o Uruguai ficou “ilhado” e o MERCOSUL paralisado:

Me preocupa la situación del Mercosur porque, a mi juicio, es muy claro que estamos en una situación de crisis institucional. Aquí hay un estado parte que ha asumido la presidencia pro tempore del Mercosur y esa asunción es resistida por otros estados parte; Argentina, Brasil y Paraguay que no reconocen a Venezuela la pretendida condición de presidencia pro tempore. (...)

No hay que olvidar que el Mercosur funciona por consenso, de manera que basta con que alguien no esté de acuerdo para que no se puedan adoptar resoluciones. Entonces, tenemos algo así como una tormenta perfecta. (...) Hay decisiones que adoptar; Uruguay tiene en su agenda la inserción económica internacional, que es tema de preocupación y conversación entre todos, estamos vinculados al Mercosur por una normativa cuyos distintos aspectos tantas veces hemos discutido en el Parlamento, y por lo tanto, con un Mercosur que ni siquiera puede reunirse porque cuando el pretendido presidente pro tempore convoque – hay Estados que ya han dicho que no asistirán – ¿cómo salimos del atolladero? (URUGUAY, 2016b).

Rodolfo Nin Novoa, por sua vez, destacou que, uma vez mais, o político estava se sobrepondo ao jurídico, que o governo do Uruguai agiu tendo em mente as regras e que, de sua parte, acreditava que ainda não estavam dadas as condições para a aplicação da carta democrática. Por fim, fez uma promessa, no que toca à situação de um eventual fechamento da Assembleia Nacional, por parte do governo de Nicolás Maduro:

La decisión adoptada por parte de nuestros socios mercosurianos es eminentemente política: lo digo con todas las letras. Se saltean lo jurídico, que es este libro que estoy mostrando, que contiene el cuerpo normativo, y aduciendo razones que no están aquí, quieren eludir, erosionar, hacer bullying a la Presidencia de Venezuela. Esa es la pura verdad. (...)

Sé que puede haber una visión que nos permita proyectarnos al mundo a través de los representantes o países presidentes del Mercosur, pero la presidencia solo sirve para coordinar trabajos, organizar y convocar reuniones y para ir elaborando las decisiones y resoluciones que deban ser adoptadas por el Consejo del Mercado Común – reunión de cancilleres y, eventualmente, presidentes –, lo que nosotros no pudimos hacer. Esto nos duele mucho, porque todo el trabajo que hicimos durante seis meses no tuvo como resultado ninguna resolución, ya que cuando convocamos para el traspaso de la presidencia – como dice la norma – dos países nos dijeron rotundamente que no iban a venir, no iban a mandar al embajador ni iban a tener ningún tipo de representación.

(...) Digo con franqueza y con todo el respeto que escuché durante tres años que lo jurídico tenía que estar por encima de lo político, y el día que lo

aplicamos, hubo gente que nos dijo que deberíamos haber tenido en cuenta consideraciones políticas para que Venezuela no asumiera la presidencia pro tempore del Mercosur. Creo que no debería ser así y nosotros actuamos al pie de la letra, lo más ajustado posible a derecho. Yo sé que hay consideraciones políticas, pero no pueden primar sobre las jurídicas. Por supuesto que sé lo que pasa en Venezuela.

No vamos a tomar ninguna decisión de sancionar a Venezuela; creemos que no están dadas las condiciones para aplicar la carta democrática. Con toda claridad, pensamos que debe haber una ruptura institucional. He definido la democracia de Venezuela de una manera particular; algunos dicen que no existe, pero Venezuela es una democracia en origen. ¿Quién eligió al Presidente de la República? El pueblo, en elecciones libres y justas. ¿Quién eligió la Asamblea Nacional? El pueblo, en elecciones libres y justas. ¿Se negó a la Asamblea Nacional que tomara su posición? No; el gobierno aceptó el resultado. Esa es otra de las condiciones para una verdadera democracia, es decir, que los partidos minoritarios tengan la posibilidad cierta por vías justas y legales de acceder al poder. Puede haber rumores y amenazas, pero cuando se concreten, actuaremos. El día que nos digan que cerraron la Asamblea Nacional⁵¹, para nosotros, va a ser una ruptura democrática, pero mientras solo lo anuncien y no se concrete, no lo es (URUGUAY, 2016b).

Dentro dessa conjuntura tumultuada, destaca-se que a oposição apoiou o governo em um ponto e o criticou em outro. Apoiou as ações do governo uruguaio quanto à necessidade da transmissão da presidência pró-tempore (questão jurídica). Entretanto, divergiu com a não aplicação do protocolo de Ushuaia (Carta Democrática). Consoante a isso, o deputado colorado Tabaré Duarte destacou, uma vez mais, a forma como o Paraguai foi suspenso e a Venezuela entrou. “Sempre com o político sobre o jurídico” (URUGUAY, 2016b). Pasquet, em sua tréplica, chamou ironicamente todos para uma postura de resignação diante dos fatos:

En cuanto a las perspectivas para superar la situación planteada, lo que hay que hacer es esperar la rotación de la presidencia pro tempore. Por lo tanto, hay que resignarse a vivir durante seis meses una situación como la actual, es decir, de parálisis del Mercosur, mientras se espera la nueva rotación (URUGUAY, 2016b).

Finalmente, uma avaliação que aqui se lança, tendo como parâmetro o conteúdo apresentado, é a de que órgãos multilaterais sul-americanos, como MERCOSUL e UNASUL, tem apresentado no campo jurídico uma evolução, sobretudo no que toca à quantidade de temas abrangidos. Entretanto, pesa contra a falta de institucionalização de

⁵¹ Tal promessa foi cumprida por conta da ação do governo de Maduro em tentar esvaziar o poder do legislativo e transferi-lo para o Superior Tribunal de Justiça, um órgão notoriamente composto por “chavistas”. Isso aconteceu fora do recorte temporal dessa pesquisa, pois a carta democrática foi aplicada em abril de 2017. Vide em https://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/01/america/1491076022_326137.html. Acesso em 18/07/2017.

leis ou a ineficiência de órgãos e mecanismos de resolução de conflitos. Ademais, como reiteradamente se pontuou aqui, o político tem passado por cima do jurídico.

3.4 A visão dos parlamentares e políticos a respeito do Parlasul

Em regra geral, dentro do tema da integração regional e da política, um parlamento regional vem atender a uma maior abertura de participação, de mais democracia e inclusão de atores no processo. Desta forma, pensando em matéria de MERCOSUL, o Parlasul despontou como um instrumento para contrabalançar o poder de presidentes e chanceleres. Além de, teoricamente, trazer a instituição e seus representantes para mais perto das sociedades dos países membros. Como implicação se minimiza o déficit democrático nessa matéria dentro da integração regional sul-americana.

Tendo a abordagem construtivista como referência, Matheus Felipe Silva assinala que:

(...) parlamentos regionais eleitos diretamente seriam uma alternativa importante na construção de novos imaginários processos comunicativos entre os atores já inseridos no processo de integração e outros novos, como partidos políticos e as populações. Além disso, as eleições criariam um ambiente de informação necessário tanto para a capacitação dos quadros representativos como na informação da opinião pública acerca da importância da integração (SILVA, 2018, p. 64).

Entretanto, em matéria de Uruguai, é importante frisar que não houve um consenso dentre os deputados da situação e da oposição quanto à formação de um Parlamento do MERCOSUL. Muitos preferiram que houvesse um fortalecimento da CPC⁵² (Comissão Parlamentar Conjunta). Durante os debates no ano de 2003, os parlamentares uruguaios alegavam que a criação de um parlamento regional atentava contra a soberania do Legislativo nacional, sendo necessário então o fortalecimento institucional da própria CPC. Este posicionamento limitou os debates a apenas

⁵² O Protocolo de Ouro Preto, de 1994, incorporou a Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (CPC), órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Partes, que funcionou de 1991 a 2006, integrada por igual número de parlamentares designados por cada um dos Estados Partes. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/parlamento-do-mercosul>>. Acesso em 10/01/2018.

estabelecer agendas de trabalho entre CPC e o Conselho do Mercado Comum, adiando as negociações do parlamento regional (DRUMMOND, 2010).

Na esteira desse pensamento, Carlos Pita, deputado do FA, enfatizou a importância da participação parlamentar nacional para uma integração plena:

Para mí es de mucha trascendencia el hecho de que se puedan ir sentando bases de coordinación legislativa, de intercambio permanente de parlamentarios, de fortalecimiento de los Parlamentos de nuestros países, porque existe el objetivo de dar un salto cualitativo en la Comisión Parlamentaria conjunta del MERCOSUR. Creo que hay que buscar, con la gradualidad que los pasos permitan, un fortalecimiento de la participación de nuestros Parlamentos en el MERCOSUR, en el proceso de integración (URUGUAY, 2003a).

Na esteira da fala do parlamentar acima, na mesma sessão de Comissão, Jaime Trobo, do Partido Nacional, clamou para o incremento da diplomacia parlamentar em meio a um MERCOSUL inoperante:

Por eso creo que en estos momentos, cuando el proceso del MERCOSUR está sometido a la duda – duda porque no hizo lo que aspirábamos que hiciera en corto tiempo, quizás con expectativas sobredimensionadas, conducidas por la necesidad de la gente de abrir espacios económicos, comerciales y de llegar a una etapa de análisis de espacios políticos nuevos –, también está en juicio el éxito de la integración. Cuando un sector considera que su interés no está debidamente representando, siente que fracasa la integración.

Sin embargo, la integración se plantea en una amplia base en la que hay que conceder, obtener y lograr un equilibrio, que se legitima si la gente conoce qué se está negociando y analizando.

Por eso cualquier proceso de integración que pase por un análisis parlamentario se legitima, porque a partir del conocimiento que de él tiene el Parlamento la gente conoce qué es lo que se ha cedido y qué se ha ganado; esto tiene que ser muy abierto, muy democrático, muy cristalino. En este sentido, la gestión del Parlamento es muy importante.

Soy muy afecto a esa nueva visión que hay de la diplomacia, la parlamentaria, que a los burócratas de la diplomacia tradicional, por supuesto, no les gusta mucho, ya que no quieren perder parte de su radio de acción tradicional. Pero esa diplomacia parlamentaria que surge de la relación de los parlamentos, de los parlamentarios y de los partidos, con cierto grado de informalidad en el planteamiento de los problemas y sin cánones preestablecidos para su análisis, permite una familiaridad en su tratamiento, lo cual ayuda a encontrar caminos de solución (URUGUAY, 2003a).

Em meio às versões taquigráficas, somente dois anos depois é que despontou alguém defendendo o Parlamento do MERCOSUL. Trata-se da deputada Silvana Charlone que, em sessão de 30 de março de 2005, destacou que um dos grandes problemas do MERCOSUL são suas falhas institucionais. Ao remeter ao problema do

Uruguai com a Argentina, no caso das “papeleras”, ponderou que um parlamento do MERCOSUL, com poderes de fato, poderia funcionar como instrumento mais rápido e efetivo de resolução de conflito:

Creo que una mayor institucionalidad generaría ámbitos mucho más democráticos; pienso que las fallas no se producen por demasiada institucionalidad sino por falta de institucionalidad. Cada uno podrá hacer cualquier tipo de lucubraciones acerca de lo que pasaría hoy en el diferendo con Argentina si hubiera un Parlamento del MERCOSUR (URUGUAY, 2005).

Na mesma linha que a deputada, o chanceler Reinaldo Gargano aludiu a um parlamento do MERCOSUL com capacidades “de fato” para enfraquecer a situação de “MERCOSUL dos presidentes” e gerar âmbito mais democrático e participativo:

Yo creo que si creamos un Parlamento del MERCOSUR – es cuestión de aportar ideas – sería bueno poderle otorgar la facultad de realizar una primera lectura de los acuerdos que realiza el Grupo Mercado Común y, con un plazo de tres meses, remitir a los Poderes Ejecutivos esos tratados para que, ya que fueron firmados, puedan ser enviados a los Parlamentos, de manera que estos se expidan. Se trata de dotarlos de la capacidad de excitar el celo de los Parlamentos para poder sancionar los acuerdos. De lo contrario hay mucha letra muerta que queda ahí, mucho papel que se firma y que después no se aprueba. Esa es una idea, pero puede haber otras, como un organismo que controle el cumplimiento de los acuerdos en materia de derechos humanos (URUGUAY, 2005).

(...) El texto garantiza absolutamente que el Parlamento del MERCOSUR va a permitir avances importantes en la participación de la ciudadanía y se va a poder articular un área de control de la actividad de los Poderes Ejecutivos. Hasta hoy, el MERCOSUR ha sido presidencialista porque participan los Presidentes, los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores, y no mucho más (URUGUAY, 2006d).

Por outro lado, em um momento que antecede a criação do Parlasul, o tom do discurso dos parlamentares é pela defesa/resguardo da soberania nacional e rechaço de instituições supranacionais que, na leitura dos parlamentares, implicariam em perda de soberania nacional:

Diputado Enrique Pintado (FA): Los compañeros de la Comisión y de la CPC saben que desde hace muchos años sostengo – y cada vez me reafirmo más – que las eventuales coincidencias políticas entre los Gobiernos cada vez se vuelven más difusas cuando chocan los intereses nacionales, hasta tanto no tengamos – como lograron los Estados Unidos de América – una legitimidad que sea del conjunto de las partes que se unen. Esto se debe a que las fuentes de poder y de legitimidad de cada uno de los Gobiernos son los entornos nacionales y no los supranacionales.

Diputado Álvaro F. Lorenzo (Partido Nacional): Otro tema es si nos ponemos a discutir en profundidad este punto en alguna instancia. Lo único

incompatible, desde el punto de vista del posicionamiento de este tema, es lo que expresa la gente que dice que bajo ningún concepto, en ningún momento de la vida, ni hoy ni en el futuro, Uruguay debe formar parte de una institucionalidad supranacional, que no lo es este Parlamento del MERCOSUR pero que es un germen. Esa es una posición (URUGUAY, 2006b).

O deputado do FA, Roberto Conde, ao contrário do seu companheiro de partido, depositou confiança no MERCOSUL e no Parlasul. Entretanto, condicionou o aprofundamento mediante a integração para proporcionar ao Uruguai desenvolvimento econômico e inserção internacional. Para tais metas, lançou duas coordenadas de atuação:

La primera coordenada está trazada desde un punto de vista estratégico: para nosotros, la integración regional es la que debe resolver – no exclusivamente – muchas de las claves fundamentales para el desarrollo de Uruguay, en todos los terrenos. No me voy a explayar en esto; basta decir que es un debate estratégico. Nosotros no concebimos que las claves de desarrollo de Uruguay estén resueltas si no hay un progreso en el proceso de integración regional. Otra cosa es debatir si ese progreso se ha producido o no, y si nos ha ido mejor o peor. Esto hay que debatirlo, pero no debemos confundir el debate coyuntural o táctico con el debate estratégico. En el debate estratégico la integración sigue siendo un eje y la profundización de la integración sigue siendo un eje.

En segundo lugar, para nosotros, profundizar este eje de la integración regional significa hacerlo simultáneamente en tres planos: en el económico y comercial, en el social y cultural, y en el político e institucional. La concepción del Frente Amplio – anunciada en su plataforma de Gobierno y en sus programas – es que la integración se desarrolle simultáneamente en sus tres dimensiones. Por tanto, el Parlamento del MERCOSUR es parte de la concepción estratégica de profundizar la integración en el plano político institucional; pero ello no quiere decir – ha habido versiones de prensa que han deformado nuestra visión estratégica – que dejemos de lado los aspectos económicos, comerciales, de infraestructura, de inversión, etcétera. Nosotros hemos dicho que venimos a la integración para desarrollarnos, pero si esta no resuelve las claves de desarrollo de nuestro país, no nos sirve la integración. (...) Lo que sí sé es que el Parlamento del MERCOSUR es una herramienta democrática institucional que, desde el punto de vista del Frente Amplio, es necesaria para profundizar la integración (URUGUAY, 2006d).

Em regra geral, a partir do conteúdo dos debates, a oposição foi contrária ao estabelecimento do Parlasul. Atualmente, parte dela⁵³ defende ao menos eleições diretas para seu preenchimento; sobretudo, porque a seu ver, aproximaria representantes e representados (instituição e sociedade). Quanto ao tema de aprofundamento da integração, com estruturas supranacionais, o mesmo não recebe muita acolhida ou é

⁵³ Dois de três entrevistados do Partido Nacional disseram ser a favor de eleições diretas para o Parlasul. Quanto ao entrevistado do partido colorado, o deputado Ope Pasquet, o mesmo se mostrou descrente quanto à evolução do parlamento (inclusive eleições diretas).

visto com bons olhos, pois implicaria na propalada perda de soberania e, sobretudo, mais custos. Apresentamos a seguir um discurso interessante do deputado “blanco” Daniel Peña Fernandez sobre tal temática do Parlasul e o aprofundamento da integração “mercosulina”. Destaca-se que, assim como haviam dito Ope Pasquet e Gabriela Tambasco Ramos, em entrevistas, o aprofundamento deve ser precedido de um bom funcionamento institucional, sobretudo no quesito econômico/comercial:

Entonces, avanzar en institucionalidad y en elementos que van directamente en contra de lo que nosotros queremos lograr para los nuestros, rompe la credibilidad que es necesaria que los uruguayos tengan con respecto a este proceso. Decimos esto como gente que quiere que este proceso ocurra, ya que es bastante distinta la posición de quienes tal vez en ninguna instancia quisieron contar con este tipo de mecanismos. Estamos convencidos de que en la medida en que la institucionalidad, el MERCOSUR y la integración avancen, estos mecanismos serán buenos para la gente y para los países, ya que la participación de los pueblos es necesaria a la hora de la toma de decisiones. Pero eso tiene que ser la culminación de un proceso exitoso de integración. Cuando estas decisiones se toman a destiempo y van en contra de las necesidades y problemas que hoy está teniendo el país, estos mecanismos rompen la institucionalidad y atentan contra lo más importante que deben tener estos procesos, es decir, la credibilidad de la gente que, en definitiva, empieza a desconfiar y considera que estos elementos terminan atacando directamente sus intereses.

Queríamos dejar marcada nuestra posición en esta instancia ya que no hemos tenido oportunidad de estar presentes durante el proceso de discusión, y aclaramos que tal vez difiera de la de quienes estén directamente en contra de la creación del Parlamento. Nosotros no estamos en contra de un Parlamento del MERCOSUR sino de que se tome esta decisión en este momento crítico que vive Uruguay en ese ámbito, porque puede resultar negativo con respecto a lo que todos queremos, que es llegar a una integración (URUGUAY, 2006e).

Enquanto instituição, o Parlasul foi oficialmente inaugurado em 14 de dezembro de 2006. Aproximadamente um mês antes dessa data, o protocolo constitutivo ainda era analisado e votado pela Comissão de Assuntos Internacionais. E na sessão de 15 de novembro de 2006 foi requisitada a presença de juristas para dar seu parecer a respeito de tal protocolo e a natureza do Parlamento. Martín Risso Ferrand apontou que:

Me sorprendí cuando analicé este Protocolo, en la medida en que el Parlamento del MERCOSUR no es un Parlamento sino un órgano meramente asesor que no tiene poderes de decisión de ningún tipo y no ejerce función legislativa; prácticamente, es un órgano que da consejos. Esa es la primera constatación que hay que hacer.

La segunda constatación es que el llamado Parlamento del MERCOSUR tampoco es un órgano supranacional. Es decir que, prácticamente, no se innova en la situación actual.

La primera conclusión es que no hay objeciones desde el punto de vista constitucional para este Parlamento del MERCOSUR en la medida en que no

hay supranacionalidad. Si este es un proceso – como parecería que es, y hasta podría ser razonable que lo fuera, más allá del problema constitucional – que va a ir avanzando, hay que tener presente que en la medida en que se le den poderes de decisión típicos de un Parlamento, inmediatamente esos actos sí se van a transformar en inconstitucionales. (URUGUAY, 2006e).

Isto posto, é importante destacar que o Parlasul não possui competência de legislar, ou seja, não possui efeito vinculante. É um órgão deliberativo/consultivo, que vela pela preservação do regime democrático nos Estados Partes, que recebe, examina e, em seu caso, canaliza aos órgãos decisórios, petições de qualquer particular dos Estados Partes, de pessoas físicas ou jurídicas, relacionadas com atos ou omissões dos órgãos do MERCOSUL. Ademais, organiza reuniões públicas sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, com entidades da sociedade civil e dos setores produtivos, dentre outros⁵⁴. Por conta disso, desde o ano de 2007, que tem início seu funcionamento, pouco se teve de algo genuinamente criado pelo Parlasul em matéria de projeto de lei. Talvez uma iniciativa que tenha chamado a atenção se deu no ano de 2010. Trata-se de um estatuto de cooperativas de fronteiras entre países do MERCOSUL.

Em sessão da Comissão de 21 de julho de 2010, casos e problemas de fronteira envolvendo serviços e comércio foram expostos. E a partir da atuação dos parlamentares do Parlasul e do Uruguai, junto com pessoas vinculadas a cooperativas, a solução encontrada passou pela criação de um estatuto de cooperativas mercosulina (1º projeto de lei do Parlasul):

Daniel Betancur (cooperativas do MERCOSUL): Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR. Se trata de una ley que cuenta con seis artículos que deben ser comunes en los distintos países, que permite crear Cooperativas MERCOSUR. Estas cooperativas, independientemente del país de origen también pueden estar instaladas y operar en los otros países.

Sergio Reyes (cooperativas do MERCOSUL): En resumen: el Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR pretende ser un marco general de pocos artículos que no elimine ni suprima ni soslaye otras posibilidades o instrumentos de asociarse pero dé facilidades más que nada a cierto nivel de volumen de actividades y de enjundia de las cooperativas, reconociendo que hoy por hoy las cooperativas son instrumentos que operan en diversos sectores de la economía y en distintos niveles, a veces en volúmenes muy importantes y otras no tanto, para solucionar problemas de sectores desfavorecidos y de sectores que operan en forma adecuada o normal en la sociedad. Vale la pena reconocer que, a esta altura, la cooperativa es un instrumento policlasista. De todos modos, el marco que se pretende dar aquí

⁵⁴Para saber mais competências, vide em <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4497/2/parlasur/compet%C3%A2ncias.html>>. Acesso em 17/07/2017.

es para facilitar la sinergia en emprendimientos que hoy ocurren en circunstancias tales como la que relataba Daniel Bentancur al comienzo (URUGUAY, 2010c).

Ainda tendo tal temática como referência, vide declaração do deputado Jaime Trobo. De certa forma, expressa – de forma coerente – suas demandas e do seu Partido, o Nacional, relacionadas ao livre comércio:

En primer lugar, quiero reconocer que por su impulso ingresa este proyecto de ley a la Cámara y, obviamente, desde ya la iniciativa de que se realice esta reunión con la Comisión de Asuntos Internacionales me parece que es muy importante. Esto nos ha permitido profundizar en aspectos sustanciales de esta propuesta hacia una legislación que nos permita compadecer las realidades de los cuatro estados parte del MERCOSUR. Este es el verdadero MERCOSUR; es una opinión política, por supuesto. Hay quienes quieren que sea otro; este es el verdadero MERCOSUR. Si no funciona este, es imposible que lo haga el otro. Para pasar ese umbral tendremos que discutir mucho, pero por sobre todas las cosas tenemos que hacer este MERCOSUR económico, que es precisamente el que con este componente de economía social ustedes nos proponen y sobre el cual tenemos que accionar. Acá se va a medir la eficacia de un acuerdo que supere lo nacional en algunos aspectos. (URUGUAY, 2010c).

Outro tema importante tratado na Comissão tem relação com as eleições diretas, no Uruguai, para composição da representação uruguaia no Parlasul. Atualmente, tal composição ainda se dá mediante a nomeação dos partidos a partir da proporção de sua representação no Congresso Nacional. Pontua-se que o mesmo ocorre no Brasil. Por outro lado, Argentina e Paraguai já realizaram suas eleições. Isto posto, é notório que Brasil e Uruguai tem adiado tal processo. Assim, em 3 de setembro de 2014, a reunião da comissão teve relação com a decisão nº 11/14 que trata do funcionamento do Parlamento do Mercosul. Nesta, o deputado Ruben Martínez Huelmo trouxe uma medida do plenário que visava prorrogar até o período limite (dezembro de 2020) a realização das eleições diretas para composição do Parlasul, no Uruguai:

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO Ante el vencimiento de los plazos antedichos sin haberse implementado la elección por voto ciudadano de los parlamentarios del MERCOSUR, por Ley Nro. 18.837 de fecha 14 de Noviembre de 2011 quedó establecido 'una etapa de transición Única' comprendida entre el período 31 de Diciembre de 2006 y el 31 de Diciembre de 2014.- Ante la proximidad del vencimiento de ese plazo el Parlamento del MERCOSUR en el ejercicio de sus competencias generó la Recomendación 03/13 de modo de prorrogar el período de transición establecido en la Dec. 18/11 del CMC (Ley Nro. 18.837).- Por medio de este nuevo acto se persigue prorrogar la etapa de transición Única hasta el 31 de Diciembre de 2020". En ese período se prevé implementar las elecciones directas para los parlamentarios del Mercosur (URUGUAY, 2014).

Dentro dessa mesma reunião, destaca-se a fala de Jaime Trobo, do Partido Nacional. Ela é permeada pela cautela em relação a uma possível mudança, um aprofundamento, algo que, a seu ver, implicaria em assimetria de representação (algo distinto das regras atuais, em que as medidas para aprovação demandam consenso entre os membros):

Es sabido que el Partido Nacional tuvo una posición diferente en torno a este proceso de institucionalización del Parlasur vinculado, esencialmente, a la asimetría que supone la integración proporcional de sus delegaciones nacionales, algo que rompe el esquema originario del Mercosur por el cual los Estados tenían igualdad de derechos y representación. El problema persiste porque hoy en día se está hacia un proceso en el cual los países van a integrar ese Parlasur con una regla de proporcionalidad en relación al territorio y a la población, lo que disminuye notoriamente las posibilidades de incidencia de la República Oriental del Uruguay en ese ámbito. Sin perjuicio de ello, tenemos una delegación que lo integra, somos activos y trabajamos en ese ámbito para no excluirnos del debate que allí se produce sobre los temas de interés de la comunidad (URUGUAY, 2014).

Finalmente, faz-se necessário destacar que dentro da análise e também das entrevistas, o Parlasul não apresenta⁵⁵ ou goza, dentre os políticos, de muita credibilidade e reputação. Salvo em sua atuação na condenação na violação dos direitos humanos e da ordem democrática, na região, tem-se o parlamento como um “Organismo débil”, “de atuação limitada”, “ideologizado”, “sem suporte político de maiorias partidárias”, “prescindível”, “inefcaz”, “sem utilidade”, “de estrutura supérflua”, dentre outros. Essas são algumas das classificações ouvidas. Por hora, fica a questão: como reverter isso, sobretudo nesse momento de crise, descrédito institucional e transição política vivida pela América do Sul?

3.5 O tema da UNASUL sob a ótica dos parlamentares

Ao contrário do MERCOSUL que, por mais que se critique se reconhece a sua importância (sobretudo econômica), a UNASUL é sob a ótica da maioria dos

⁵⁵ Na entrevista com o membro da área para política internacional do FA, o mesmo aponta que o programa do FA defende eleições diretas para o MERCOSUL. Fala que, de um lado da força política, defende-se em avançar no aprofundamento integracional; mas, sobretudo a chancelaria é mais reticente. Para evidenciar tal tema, cita o exemplo da remoção do alto comissariado do MERCOSUL. Sendo assim, aponta o déficit democrático “mercosulino” como um problema, porque os temas se debatem entre quatro paredes pelos quatro chanceleres. E segundo ele, a culpa do fracasso das políticas nunca recai naqueles. Logo, acredita que fortalecer o Parlasul seria importante, mormente para que as pessoas tivessem uma maior visibilidade e contato com a instituição.

parlamentares presentes nas comissões e dos políticos entrevistados, um organismo em que não se deposita muito crédito⁵⁶, pois a postura para com o órgão multilateral é reticente, temerosa, de descrença e com sérias suspeitas sobre a viabilidade de seus projetos. Logo, de um lado, a oposição classificou tal integração com perfil ideológico e sem uma intenção pragmática. De outro, pelas declarações contidas nas versões, apenas uma parte da situação defende sua importância⁵⁷. No entanto, em temas como da instalação de um parlamento do órgão, houve um consenso da inviabilidade da ideia (tratar-se-á em seguida). A partir de enquête realizada, Burian constatou que apenas a esquerda (setores do FA mais à esquerda) tem como primeira preferência a UNASUL:

Si bien existe un “consenso comercialista” en la política exterior uruguaya, porque los partidos priorizan la dimensión económico comercial, es la izquierda quien posee una mayor inclinación hacia procesos de integración regional que ponen un mayor énfasis en la dimensión política. Siendo UNASUR un proceso donde la dimensión política es central, el apoyo a este proceso es más fuerte en la izquierda (BURIAN, 2014, p. 26).

Em 9 de junho de 2010, tratou-se, na Comissão de Assuntos Internacionais, o Tratado Constitutivo da UNASUL. Nesse, dentre os temas tratados, um se destacou pela controvérsia: a constituição de um Parlamento Sul-americano. Isto posto, o deputado Jaime Trobo, uma liderança do Partido Nacional, discorreu a respeito do tema e pôs-se contrário à ideia:

A propósito de este tema, me surge una preocupación realmente fuerte a partir de la reunión pasada en la que recibimos de parte de la Presidencia de la Cámara un documento que parece ser una especie de proyecto de protocolo constitutivo de un denominado Parlamento Suramericano. (...) Propone la creación de un ámbito parlamentario de Sudamérica, sumando los organismos ya existentes: el Parlasur, el Parlamento Andino, el Parlamento de Chile y los Parlamentos de Surinam y Guyana. A mí me preocupa la aparición de este documento y que allí se exprese que es el resultado de acuerdos que se tomaron oportunamente por parte de representantes de algunas de estas organizaciones parlamentarias. (...) En esto, lo que hago es una advertencia política porque así debe serlo, y la hago en nombre del Partido Nacional, sobre la necesidad de que en estos temas, para cuando se tomen responsabilidades en reuniones internacionales, los colegas que asistan en nombre del Parlamento de Uruguay vayan mandados. Me refiero a que realmente se asista a estos ámbitos con un mandato o, de lo contrario, que no

⁵⁶ A UNASUL foi concebida em um momento extremamente delicado para os uruguaios, devido ao impasse com a Argentina na “Questão das papeleras”. Portanto, é de se entender as razões do discurso de descrença, pois nenhum país (sobretudo o Brasil) ou instituição da região, colaborou de fato para a resolução do conflito.

⁵⁷ Roberto Chiazzaro, deputado pelo FA, foi, dentre os entrevistados, o que atribuiu mais importância ao órgão. Entretanto, disse que, dentro da nova ordem política latino-americana, a UNASUL vem sendo preterida à OEA.

se tome ningún compromiso, que no sé si los hay. Lo que digo es que, francamente, vamos camino a un nuevo Parlamento, a un nuevo ámbito político. (...)

Nosotros somos muy críticos del acuerdo de UNASUR. Inclusive, en la primera discusión parlamentaria que hubo en la Legislatura pasada el Partido Nacional no lo acompañó en la instancia del Senado. Estamos analizándolo. Estamos viendo qué actitud vamos a asumir con este proyecto que está a estudio de la Comisión. Pero viene al caso señalar esto porque encima de este proyecto de protocolo de UNASUR viene un planteo sobre un Parlamento Suramericano que estaría en correlato con él (URUGUAY, 2010b).

Quanto à situação, por mais que houvesse um forte alinhamento com partidos (esquerda/centro-esquerda), que estavam encarregados de promover tal cooperação sul-americana, esta se mostra, pelo menos de início, refratária e de acordo com a oposição, sobretudo a respeito da ideia do parlamento.

Em 04 de novembro de 2010, o Ministro Almagro compareceu à Comissão (em que estavam presentes não só deputados, mas também senadores) para prestar esclarecimento e aclarar mais os fatos relativos ao tratado. E, do ponto de vista desta pesquisa, ele assinalou algo interessante, que é a abertura interpartidária para tratativa de temas relevantes para a nação:

Nosotros hemos venido con mucho interés a esta reunión. Nos hubiera gustado que en los últimos tiempos hubiera habido más espacio para realizar coordinaciones interpartidarias, a fin de tener un consenso lo más amplio posible sobre este tema; esperamos que esta reunión contribuya a eso (URUGUAY, 2010e).

Nesta mesma reunião, o “blanco” Jaime Trobo fez a primeira intervenção e indagou o chanceler sobretudo em questões relacionadas ao processo de constituição e ratificação, custos e, obviamente, a respeito do polêmico parlamento:

A los efectos de considerar este asunto tenemos el propósito de conocer la situación actual de la UNASUR y el estado de la ratificación del Acuerdo de UNASUR por parte de los países que lo han firmado. Además, queremos saber cómo ha sido la marcha de este Organismo, qué reuniones ha realizado, cuál ha sido su contenido y los resultados que se han obtenido a la luz del interés del Uruguay, que es el que nos preocupa especialmente. También queremos que se nos informe en qué costos económicos incurre Uruguay en su participación en la UNASUR y, eventualmente, qué significará hacia el futuro esa participación en términos económicos. Por último, nos interesa particularmente conocer los aspectos que tienen que ver con el denominado Parlamento de la UNASUR, que tiene un documento originario o constitutivo, que diseña su estructuración y fue redactado en Ecuador. Queremos saber en qué situación está hoy en día y qué fin va a llevar este planteamiento (URUGUAY, 2010e).

O Chanceler Almagro, por sua vez, atendeu à indagação, sinalizou para o compromisso com o órgão, discorreu sobre o tema em várias frentes e deixou claro que firmar tal tratado não representaria (trazer) limitações futuras ao país. Ademais, destaca-se dentre outros temas:

La situación de UNASUR es la siguiente: siete países ya han ratificado el Tratado. Es probable que Brasil lo realice como uno de los primeros actos luego de que asuma el nuevo Gobierno; este sería el país número ocho, y aclaro que para que un Tratado esté vigente se necesitan nueve países.

Nosotros entendemos que Uruguay tiene que ser un partícipe activo en el proceso de integración sudamericano y en el marco de la concertación política en el continente. En ese entendido, ser el décimo país que ratifique el Tratado o sea, que su ratificación no sea necesaria para la vigencia del Tratado estimamos que sería un error político grave, no porque ello fuera a tener un costo, sino por la inutilidad de esta ratificación y por la demora que ha habido en este tema.

(...) Si uno analiza el Tratado de la UNASUR advierte que constituye una determinación a nivel continental de construir identidad y ciudadanía sudamericanas así lo refiere el preámbulo, a la vez de desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social y cultural. Además, en el Tratado se hacen reiteradas invocaciones a la integración y se lo califica como un paso decisivo para fortalecer el multilateralismo (URUGUAY, 2010e).

Mais adiante, dentro dessa reunião, desponta o ponto mais controverso, que previa dentro do Protocolo, o parlamento. Em regra geral, a oposição “blanca” foi contrária à formação de outro parlamento, agora da UNASUL. Destaca-se, uma vez mais, a fala – com advertência – do deputado Trobo sobre as implicações da tomada de decisão de incorporar o Uruguai ao Parlamento de UNASUL:

Nosotros no negociamos; negocia el Gobierno; el Gobierno es el que sabe qué tema negocia, qué tema no negocia, qué advierte, a qué le pone mala cara y a qué le pone más o menos buena cara. (...) Lo que quiero decir es que cuando hablamos del tema del Parlamento, si realmente estamos en desacuerdo con que se avance en ese sentido, debemos consagrarlo en un artículo que se incluya en la ley que ratifique el acuerdo, para que todos asumamos una corresponsabilidad. Si, obviamente, dejamos el tema para más adelante va a ocurrir lo que ha sucedido en otros casos y que el propio Canciller nos ha expresado aquí. Hay momentos en los cuales uno no tiene más remedio que admitir que las realidades superan a la posición que uno pueda tener. Entonces, Uruguay puede actuar con mucha seriedad, con mucha responsabilidad en este tema; puede incluir un artículo en la ley que ratifique el acuerdo, redactándolo con cuidado y precisión para que nuestro país no esté comprometido a admitir porque sí el desarrollo del nuevo Parlamento, en este caso de la UNASUR. En definitiva, para nosotros este es un tema realmente importante y existen antecedentes y posibilidades: basta que haya voluntad política para que ello sea así, para que Uruguay tenga una posición seria al respecto (URUGUAY, 2010e).

Por outro lado, por mais que a oposição em geral tenha sido contra a formação da UNASUL, e dentro desta, o parlamento, um dos seus membros mais distintos, o deputado colorado Fernando Amado, lançou uma interessante argumentação sobre eventualmente ficar de fora desse órgão multilateral:

En ese sentido, también creemos que uno de los argumentos importantes para votar este Tratado tiene que ver con que no nos ata a nada. Nos parece que ese es un argumento de mucho peso. Los uruguayos siempre tenemos la tentación de creer que somos el ombligo del mundo y que si nosotros no nos sumamos, a alguien puede llegar a importarle. Eso no va a suceder. Lo que sí va a suceder es que nos vamos a amputar la posibilidad de estar en un espacio del que no sabemos si vamos a poder sacar mucho provecho, pero estamos seguros de que ausentándonos de él, el único que pierde es nuestro país (URUGUAY, 2010e).

Outro tema vinculado ao Tratado Constitutivo da UNASUL teve relação com o Protocolo Adicional que trata e traz o compromisso da instituição com a democracia. A primeira sessão em que isso foi deliberado aconteceu em 20 de março de 2013. Neste dia, uma das lideranças do FA, o então deputado Ruben Martínez Huelmo, trouxe a posição do governo e do partido. Ademais, convém frisar que presente na fala está o indicativo da iniciativa do executivo no processo:

Nosotros seguimos a favor de la aprobación de este Protocolo. Además, advertimos que hay otro elemento importante y de peso: la última resolución que se aprobó en oportunidad de sancionarse el Protocolo Constitutivo de Unasur. Varios legisladores de los partidos representados allí – todos fueron mencionados en la sesión pasada propusieron que, en el futuro, el Poder Ejecutivo remita el Protocolo Adicional que hoy estamos analizando, que refiere a la cláusula democrática de Unasur. Más allá de la historia, lo que tenemos hoy sobre la mesa es un asunto propio de América del Sur, de los latinoamericanos. Por eso, en el artículo 2º del Tratado Constitutivo de Unasur se estableció que en el marco de ese Tratado se encomendara al Poder Ejecutivo el impulso de protocolos adicionales de cláusulas democráticas y protección de los derechos humanos, en términos similares a los aprobados en el Mercosur. Como todos sabemos, en el Mercosur tenemos Ushuaia I y, en ciernes, Ushuaia II (URUGUAY, 2013a).

Entretanto, o deputado Jaime Trobo, do Partido Nacional, chamou a atenção para um detalhe, que são as duras ações previstas (que, segundo o deputado, sempre afetam mais a sociedade que os governos) pela instituição em caso de violação da ordem democrática em um país membro da UNASUL:

(...) Lo que ocurre es que el artículo 4º, que establece las acciones y, en particular, el literal b, que dice: "Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros.", es una cláusula de una gravedad inusitada para ser aplicada a un país de la región (URUGUAY, 2013a).

Frisa-se que o debate sobre esse tema se estendeu e no dia 24 de abril de 2013 o chanceler Almagro veio prestar esclarecimentos à Comissão a respeito de tal Protocolo Adicional. Convocado e indagado pelo deputado “blanco” Jaime Trobo, o Ministro de Relações Exteriores discorreu a respeito do compromisso com a democracia, das medidas em caso de violação da ordem democrática e um paralelo com a “questão da suspensão paraguaia”, sempre apontada pela oposição como uma tomada de decisão controversa, que gerou e gera abertura para precedentes perigosos:

La Declaración específica de Unasur, el Protocolo Adicional, es fundamental. El Tratado Constitutivo de la Unasur menciona muy pocas veces la palabra “democracia” – creo que dos – y muy pocas veces la expresión “derechos humanos”, por lo tanto, era fundamental que algo recogiera la voluntad de los países de actuar en consonancia con este principio de que para ser miembro de Unasur hay que tener un Estado de derecho plenamente vigente en ese país y un proceso democrático en curso.

Debemos tener en cuenta, específicamente, que para que la Unasur apruebe que ha habido una ruptura democrática o una amenaza de ruptura democrática debe ser por consenso. O sea, ninguno de los miembros de la Unasur debe oponerse, lo cual da muchas garantías al funcionamiento de este procedimiento.

El caso de Paraguay, al que hizo referencia el señor Diputado Trobo, es muy claro. Paraguay fue simplemente suspendido de participar en órganos de Unasur y del Mercosur. (...) No se tomó ninguna medida que afectara temas de comercio, cooperación, tráfico aéreo o marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios o suministros de ninguna especie. (URUGUAY, 2013b).

O deputado Trobo, por sua vez, divergiu do Chanceler e se manteve, juntamente com a oposição, contra tal projeto (destaca-se que o projeto foi aprovado na Comissão e na Assembleia Nacional):

O sea que no compartimos el alcance de las cláusulas aplicables⁵⁸ a los Estados en el caso de la presunción de que pueda haber un quiebre institucional, porque nos parece que para un país pequeño eso no es una garantía bajo ningún concepto.

En ese sentido, quiero dejar constancia que nosotros no vamos a acompañar este acuerdo y vamos a fundar la posición en contrario (URUGUAY, 2013b).

Finalmente, digno de nota que a UNASUL ocupa, dentro da pauta da Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara de Deputados Uruguaia, um espaço muito

⁵⁸ Chama-se a atenção para uma situação em especial, a da Venezuela. Desde 2015, órgãos internacionais e a oposição acusam o governo venezuelano de violação dos direitos humanos, cerceamento da liberdade, do equilíbrio de poderes, de prender a oposição. Todavia, a UNASUL, enquanto instituição, não tem se manifestado.

pequeno. Logo, deduz-se que sua importância, em regra geral, é relativa a essa dimensão. As razões, a partir da análise dos dados, e também das entrevistas, passam pelo tipo de integração mobilizada (muito mais voltada para um viés político, de segurança, infraestrutural e cultural) e também pela sua incipiência. Como já anunciado, sempre é perceptível, na fala dos parlamentares, o lado pragmático econômico, que implica em mais inserção internacional e atração de inversões.

4 A participação da Comissão de Assuntos Internacionais do Senado Uruguaio na política externa

A Comissão de Assuntos Internacionais do Senado da República Oriental do Uruguai é uma jurisdição da Assembleia Nacional composta por nove membros⁵⁹ que foi criada em 14 de fevereiro de 1985. Atualmente, suas reuniões acontecem do primeiro ao décimo-oitavo dia de cada mês, às quintas-feiras. Logo, ao que se apurou, trata-se de uma comissão ativa, produtiva e que conta com políticos renomados do universo legislativo uruguaio, com destaque para ex-chanceleres, ex-presidentes e ex-candidatos à presidência. Dentre os membros com mais anos de atuação (dentro do recorte da pesquisa), faz-se menção aqui aos “frente amplistas” Reinaldo Gargano, Alberto Couriel, Danilo Astori, Rubén Martínez Huelmo, Rafael Michelini, José Korzeniak, aos “blancos” Luis Alberto Lacalle Ferreira, (seu filho) Luis Alberto Lacalle Pou, Sérgio Abreu, Jorge Larrañaga, e aos colorados Ope Pasquet, Washington Abdala e Julio Maria Sanguinetti. Dentre as atribuições desta Comissão, destacam-se: estudar e acompanhar assuntos gerais de ordem internacional; ratificar/aprovar/reprovar medidas, leis, convênios, tratados e acordos; deliberar sobre certos temas; fiscalizar/denunciar o executivo e exercer certo controle sobre o ministro de Relações Exteriores. Atrelado a este tema, esta Comissão possui a mesma atribuição (presente no artigo 119 da Constituição da República Oriental do Uruguai) que a sua homônima da Câmara, que é o Chamado à sala (“Llamado a la sala”).

Uma atribuição particular desta Comissão é a Vênia, uma permissão/autorização que a Comissão concede aos embaixadores/chefes de missão e política internacional. O rito envolve a apresentação de um(a) indicado(a) pelo Executivo. Este(a) faz uma explanação a respeito do país (para o qual foi designado) e a relação deste com o Uruguai em várias frentes. Posteriormente o(a) indicado(a) é sabatinado(a) pelos senadores. Ao final, o(a) indicado(a) sai e os senadores votam sua autorização (Vênia) e quase sempre o(a) indicado(a) é aprovado(a).

Destaca-se também que a Comissão de Assuntos Internacionais do Senado apresenta uma rotatividade da cadeira de presidente semelhante à que acontece com a Comissão da Câmara de Deputados. Outro ponto que chama a atenção é que, segundo o

⁵⁹ Vide artigo 141 do Regimento do Senado.

regimento daquela Comissão, em seu artigo 144, todo partido que não estiver representado naquela Comissão terá direito, nas sessões, a um observador/ouvinte na forma de delegado (a ser indicado pelo presidente do Senado).

À guisa de conclusão da apresentação desta Comissão, é importante assinalar que a relação da Comissão (mesmo com os membros de partidos da oposição) com a Chancelaria foi – dentro do recorte temporal da pesquisa – amistosa e próxima, pois a presença dos ministros foi, ao longo dos anos, constante⁶⁰. Sempre que convocados, os ministros e auxiliares da Chancelaria foram prestativos e atenderam às solicitações da Comissão. Logo, foi perceptível, dentro da observação, que alguns ministros como Gonzalo Fernández⁶¹, Luiz Almagro (um dos mais convocados por conta de temas relacionados à Venezuela) e Rodolfo Nin Novoa vieram prestar contas e esclarecimentos de forma unilateral. Nos últimos anos do recorte da pesquisa, destaca-se a ação espontânea do Ministro Rodolfo Nin Novoa de prestar contas sobre certos temas à Comissão, como o Tratado de Livre Comércio com o Chile.

4.1 2000-2004: o período pré-FA no poder

O período que antecede 2005 é dentro da história uruguaia aquele que antecedeu a chegada do Frente Amplio na presidência da República. Até então, colorados e blancos se alternavam no executivo/governo, com claro destaque para os primeiros. E a cadeira da presidência estava ocupada nesse recorte pelo colorado Jorge Batlle, membro do histórico setor “Battlista”. Foi esse presidente (e governo apoiados pelos blancos, pelo menos no início) que conduziu nessa gestão reformas de cunho liberalizante no Estado e, de certa forma, implementou medidas visando enxugar a máquina pública.

O governo de Batlle foi conturbado e impopular, pois existia naquele contexto um pano de fundo de crise (regional, uruguaia e mundial com o 11/09/2001 e seus desdobramentos), instabilidade, inflação, retração e recessão econômica em que o

⁶⁰ Faz-se aqui uma ressalva a respeito de um fato recorrente. Em anos de campanha eleitoral para eleições nacionais a produção das Comissões é menor comparada aos anos em que não existem eleições.

⁶¹ Em 27 de março de 2008, Gonzalo Fernández, que substituiu Reinaldo Gargano, por problemas de saúde, veio por livre e espontânea vontade se apresentar e discutir temas importantes com os senadores. Antes, ele já havia convidado e recebido senadores de vários partidos. Destacou que a Chancelaria estava de portas abertas e com objetivo de edificar uma política externa de Estado atrelada a um consenso sobre os temas importantes com a oposição. Tal ato passou a ser dali em diante constante e corresponderia a uma postura pragmática do Executivo.

Uruguai foi acometido implicando em fechamento de empresas, desemprego e aumento da pobreza e marginalidade. Segundo Caetano:

Luego el país padeció las llamadas siete plagas (aftosa, desequilibrios monetarios con la región, crisis financiera, desacomodamiento de los mercados internacionales, etc.) y, más allá de controversias, Batlle y su gobierno vieron caer vertiginosamente no solo su popularidad sino también su credibilidad gobernante (CAETANO, 2005, p. 40).

No plano internacional, houve uma guinada “aperturista”, comercial e uma aproximação com os EUA com apoio aberto à ALCA (BURIAN, 2015; BATALLA, 2011; BIZZOZERO, 2010); sobretudo por conta da formação de coalizão com o “Herrerismo” do Partido Nacional (BURIAN, 2015). Segundo Batalla (2011), a retomada do crescimento/desenvolvimento e inserção internacional, em meio à crise, viria na forma de ajuda financeira e acordos comerciais com os EUA. De certa forma, tais ideias estavam apartadas de uma orientação predominante de política externa.

Uma das explicações dessa nova orientação teve relação com problemas dentro do MERCOSUL, pois foi a partir da passagem de século que o mesmo começa a sofrer com problemas, involução quantitativa comercial e disfuncionalidade. Assim, teve início a demanda uruguaia pela flexibilização das normas do bloco para formar acordos com outros países (BATALLA, 2011; BIZZOZERO, 2010).

Dentro desta conjuntura, um fato que é recorrente dentro da Comissão de Assuntos Internacionais do Senado e que, de certa forma, trouxe consequências negativas ao bloco, diz respeito à manobra do governo brasileiro que resultou na desvalorização da sua moeda, o Real. Sem uma política macroeconômica, o volume de circulação comercial do MERCOSUL foi afetado e obviamente impactou a exportação e o mercado uruguaio. Segundo membros da indústria e exportadores do Uruguai, que foram entrevistados e estiveram presentes trazendo suas queixas e demandas na Comissão, a desvalorização da moeda no Brasil prejudicou em muito as indústrias uruguaias, pois elas haviam investido e o preço dos seus produtos não ficou competitivo face ao brasileiro. Logo, para não perder mercado, as indústrias tiveram que trabalhar com baixo lucro. Quanto à Argentina, segundo este pessoal, o governo aumentou em 10% a aduana e também prejudicou as exportações dos “orientais” (URUGUAY, 2001b).

Inerente a estes fatos expostos, em 10 de maio de 2001, a Comissão, uma vez mais, abriu suas portas para uma reunião com a Unión de Exportadores; o tema da

mesma esteve vinculado com a exportação ao MERCOSUL. Nas palavras de um representante desse organismo:

La exportación no se encuentra en un momento fácil, como es la situación general del país, aunque sí creemos que ha respondido mucho mejor de lo esperado. En cuanto a los números podemos decir que el país sufre una recesión muy importante desde hace dos años, pero las cifras de exportación siguen siendo parcialmente positivas. Según nuestra información en el cierre del mes de abril el crecimiento fue del 4,15%. El problema es que estos números son totalmente insuficientes (...). Se está tratando de alcanzar esos números y el crecimiento que necesitaríamos para poder desarrollar las exportaciones, de tal manera que saquen al país de la recesión, tendría que llegar por lo menos a dos cifras, que no las tenemos.

El principal problema que tenemos para llegar a esas cifras – en este sentido el país debe llegar a ese convencimiento – es la competitividad. Nuestro país está en una mala posición; nuestra relación de precios para exportar a los mercados es muy difícil y no llegamos a competir (URUGUAY, 2001b).

Tendo em mente a evolução cronológica do recorte temporal da pesquisa, começam, por parte dos atores políticos e econômicos, os questionamentos quanto aos obstáculos e restrições presentes dentro do MERCOSUL e demandas de condições parelhas a partir de uma política macroeconômica, sobretudo relacionada com valor da moeda. Começam a surgir então a expressão e a necessidade de: “más y mejor MERCOSUR!”, pois segundo representantes dos exportadores, o Uruguai tinha, naquele momento, no MERCOSUL, sua principal área de mercado, muito em função de que nessa região o Uruguai é competitivo. Na mesma sessão citada, o representante da União dos Exportadores do Uruguai apresentou um panorama geral das exportações, lançando críticas aos países vizinhos, suas demandas e apoiando o então presidente Batlle no plano de concretizar a ALCA:

Con respecto al MERCOSUR, debo decir que ha sido un buen negocio para el Uruguay a nivel de las exportaciones. (...) Ahora bien, cuando se dice que eso está creando un alto nivel de dependencia con los socios del MERCOSUR, es verdad. (...) Sentimos restricciones indudables con los vecinos y tenemos conflictos con todos ellos (...).

(...) El MERCOSUR es un buen negocio y es serio. El 41% de nuestras exportaciones se sigue canalizando a través del MERCOSUR. Inclusive, estamos de acuerdo con el Presidente de la República en que hay que ampliarlo y llevarlo al ALCA en su totalidad. Todos los exportadores buscamos la apertura de mercados en mercados sumamente proteccionistas, desde Estados Unidos hasta la Unión Europea, que es peor aún (URUGUAY, 2001b).

Assim, para esse grupo e afins, existe a necessidade, em face às limitações do mercado interno, da inserção internacional do produto uruguaio. Entretanto, mesmo em

meio a um mundo global, diferentes formas de proteccionismo representam problemas e obstáculos:

SEÑOR SINGER.- (...) es verdad que hay globalización, sobre todo financiera, pero no necesariamente hay globalización comercial en el sentido de que se haya liberalizado el comercio. Hay mucha ideología y discurso detrás de esto, pero el Sudeste asiático es brutalmente proteccionista, para empezar, China, Corea y Japón; la Unión Europea tiene historia de proteccionismo, sigue protegiendo y subsidiando y nos sigue afectando; y Estados Unidos, que tiene aranceles muy bajos, tiene los paraarancelarios (...). Quiere decir que más que globalización hay bloques que se enfrentan y a veces hay guerras comerciales entre ellos. Entonces, desde ese punto de vista, no pensemos que como hay globalización nada se puede hacer; no, hay mucho para realizar y los bloques lo hacen. Por lo tanto, hay margen de maniobra para poder actuar. Es verdad que en el plano financiero hay menos, pero en el comercial hay mucho para hacer (URUGUAY, 2001b).

Na convergência das palavras do representante industrial acima, vide o posicionamento do Presidente da Comissão de Comércio Exterior, Jorge Bardier. Ele faz uma referência à natureza dos processos de integração e critica as restrições para o livre desenvolvimento do mercado “mercosulino”:

¿Qué es lo que un país con un mercado interno relativamente pequeño, como el nuestro, puede aspirar en estos procesos de integración subregionales, birregionales o hemisféricos? Lo que uno debe buscar es una ampliación de su mercado y tener la posibilidad de que para su sector productivo exista un mercado que trascienda el local.

Frente a esto, nos encontramos con que el acceso que debería tener la producción nacional no es tal. Hay claras y muy contundentes muestras de dificultades de acceso de la producción uruguaya a los mercados argentino y brasileño, algunas vinculadas con los sectores agroindustriales y otras con los industriales. Pero lo que sí resulta claro es que cuando hay una producción nacional que ha logrado captar una cuota parte del mercado del vecino país – en base a una estrategia de penetración adecuada por parte de la empresa, que ha sido eficaz y eficiente tecnológicamente – comienza a molestar e inmediatamente se implantan medidas de carácter paraarancelario. Esto realmente se ha trastocado y ha trastocado el sector industrial uruguayo porque, en la medida en que el compromiso es mayor en el comercio regional, mayor es la incidencia de la traba arancelaria para cualquier parte de la rama de la sección nacional de producción (URUGUAY, 2001a).

Na esteira da fala dos representantes do setor exportador, o presidente da Comissão, senador Carlos Garat, manifesta também seu desalento quanto ao rumo tomado pelo MERCOSUL, naquele momento. Em seu discurso, nota-se um esfriamento das expectativas e uma ponta de arrependimento pela entrada no projeto regional:

Debo decir que el Parlamento analizó el tema del MERCOSUR con gran esperanza, y casi por unanimidad le dio su aprobación. Allí estaba yo, votando ese Tratado con ilusión, y después, a los pocos años, nos dimos cuenta de que fue una gran frustración. Entonces, nos preguntamos si nos

servió votar. Tengo la duda existencial, como parlamentario, de si actué bien o no, o creí todo lo que me decían. ¿Qué le servía más al Uruguay: entrar en el MERCOSUR, o seguir relacionando bilateralmente con todo el mundo, a nivel comercial, observando los ajustes que podía hacer en su comercio? Esas son las dudas tremendas que aparecen, y cuando la gente viene a los parlamentarios a plantear sus problemas, nos damos cuenta de que quizás no hayamos procedido bien (URUGUAY, 2001a).

Tempos depois, em 31 de outubro de 2002, estes problemas também foram trabalhados em um seminário sobre os 11 anos do Tratado de Assunção, que deu início ao MERCOSUL. Para o então presidente da Comissão que abriu a sessão, Reinaldo Gargano, do FA, o processo de integração regional cumpriu um papel importante durante os primeiros anos e trouxe desenvolvimento para o país, trouxe esperança. Entretanto, também desilusões pelos obstáculos. Assim, a problemática principal do seminário foi como sair da situação, superar as adversidades e seguir em direção ao futuro. Isto posto, uma vez mais, estiveram presentes os membros da União dos Exportadores e do setor industrial. Edmundo Macchi falou em nome do grupo e expôs o panorama da situação. Em certo momento, levantou o questionamento:

Nos planteamos la pregunta de si sirve el MERCOSUR para el Uruguay. En caso afirmativo, ¿cuáles son los caminos a recorrer para superar la actual coyuntura y remover los obstáculos que impiden el desarrollo? Respondemos afirmativamente la primera pregunta. Evidentemente, el MERCOSUR nos ha servido y nos seguirá sirviendo. ¿Por qué decimos esto? La ubicación geográfica del Uruguay pone a nuestra disposición un mercado de prácticamente doscientos millones de personas. La integración de los espacios económicos es reversible, como lo habíamos dicho, y Uruguay tiene un poco más de tres millones de habitantes. Nuestro país no tiene fuerza suficiente como para enfrentarse sólo al mundo globalizado de hoy. El MERCOSUR nos da un poder de negociación del cual careceríamos si nos aisláramos (URUGUAY, 2002).

Logo, segundo a fala do representante, não se tinha uma imagem clara no horizonte a respeito das estratégias futuras do MERCOSUL: se aprofundar a integração ou fazer voltar para apenas um estágio de livre comércio. Continua a fala do representante. Na visão dele, o que deveria se ter em mente para o futuro:

El MERCOSUR ha tenido una muy buena performance en el intercambio de bienes regulares en el área de servicios y menos importante en otros factores productivos. En los primeros pasos fue suficiente la reducción arancelaria, pero una integración real, efectiva y profunda supone, sin ninguna duda, mayores desafíos. La supresión del actual estadio de la Unión Aduanera – imperfecta – requiere avances en el área institucional y en la eliminación de las restricciones no arancelarias. Las actuales estructuras y prácticas institucionales son deficientes y dificultan ese proceso de integración. Se debe superar el subdesarrollo de la estructura institucional pre-existente en cada uno de nuestros países; se debe consolidar el bloque en su presencia internacional; convertir el regionalismo en un instrumento para promover la

productividad y la competitividad; consolidar el arancel externo común – elemento definitorio de lo que es una unión aduanera – eliminar o armonizar regulaciones que afectan el comercio; lograr una mayor coordinación macroeconómica, desarrollando políticas que permitan un tratamiento eficaz de los problemas económicos (URUGUAY, 2002).

Importante destacar, dentro dessa discussão, que por mais que o governo de Jorge Batlle defendesse as negociações da ALCA, os rumos da crise econômica-financeira de 2002 fragilizaram tanto seu governo que o Partido Nacional decidiu, em convenção de outubro daquele ano, abandonar a coalizão (BURIAN, 2015). Em consequência, os “blancos” saíram dos cargos executivos e minaram a governabilidade e as capacidades do governo de levar adiante qualquer acordo de impacto. Assim, a ideia da ALCA perdeu força gradativamente e foi abandonada na reunião de Mar del Plata a partir da chegada do FA ao poder (e, de certa forma, de outros partidos de centro-esquerda na região):

El FA orgánicamente tenía un posicionamiento claro sobre el tema del ALCA. En 2003, el Congreso del partido acordó el siguiente posicionamiento que se estampó en los lineamientos programáticos básicos: “[...] rechazamos el actual proyecto ALCA y los eventuales acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos concebidos en este marco, en tanto no resultan favorables a nuestros objetivos de consolidación de país productivo.” (FA 2003: 19). Como se explicita, en esa instancia también se toma posición frente a posibles acuerdos bilaterales con Estados Unidos de América. La condicionalidad de su evaluación frente a si afecta o no positiva o negativamente el proyecto de “país productivo” es el margen de debate que quedó abierto a la interna del FA (BURIAN, 2015, p. 220).

Finalmente, importante assinalar que este item teve como preocupação expor o contexto e parte dos fatos importantes dos primeiros anos do recorte temporal da pesquisa. Trata-se de um período extremamente delicado para a nação uruguaia no aspecto social, político e econômico. Tão delicado que o partido que estava no poder, o Colorado, carregou para os anos seguintes o estigma da culpa pelos rumos da crise no país. Logo, as “urnas” foram cruéis com os mesmos. É importante apontar que a Comissão, nesse período, deixou as portas da mesma constantemente abertas para que os atores e representantes econômicos, ligados aos assuntos internacionais, pudessem apresentar suas queixas e demandas.

4.2 A chegada do FA ao poder

O ano de 2005 desponta com algo inédito; ou como aponta Caetano (2005) com uma mudança radical na cena política uruguaia: nem colorados nem “blancos” ocupam a situação e conseqüentemente a cadeira da presidência e governo e sim, um partido de centro-esquerda. No Legislativo, uma nova configuração de forças estava estabelecida, pois o FA possuía a maioria nas duas casas. Deste modo, não necessitava de negociação com a oposição para aprovar suas medidas e políticas públicas (BURIAN, 2015). Na Comissão de Assuntos Internacionais do Senado, a coalizão de centro-esquerda Frente Amplio chegava à maioria e via como adversários principalmente os membros do Partido Nacional. Isto posto, é de se imaginar que, tal qual aconteceu no Brasil, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, que um ambiente de incerteza (sobretudo relacionado aos atores econômicos e aqueles apeados do poder) pairasse sobre o ambiente do país a respeito dos rumos da nação. Logo, remetendo aqui para o objeto da pesquisa, a intenção deste item é apresentar o posicionamento do governo do FA a respeito da orientação da agenda externa, a relação com a integração regional e também a resposta da oposição.

Em 18 de agosto de 2005, a Comissão recebeu a visita do senhor Ministro de Relações Internacionais Reinaldo Gargano, ex-senador “frenteampalista” da república. Destaca-se que nessa visita o mesmo havia solicitado junto à casa uma audiência para que ele pudesse apresentar a orientação do seu governo em matéria de política externa e integração. Em sua fala⁶² está claro que o Executivo tinha, como eixo norteador, o regionalismo aberto e a integração do MERCOSUL como mola propulsora para o desenvolvimento estrutural do país e, obviamente, para a inserção internacional do país:

(...) Voy a comenzar hablando brevemente acerca de la orientación general que el Gobierno de la República tiene en materia de política exterior (FA) y, en especial, del proceso de integración regional. Quiero decir que el Gobierno de la República entiende que el proceso de integración regional es una base fundamental que el país adoptó hace 14 años, al aprobar el Tratado del MERCOSUR prácticamente por unanimidad. (...) Por lo tanto, cuando hablamos de política de integración regional, no sólo la entendemos como la realización votada y aprobada en el Tratado de Asunción y su Anexo I, relativo a una zona de libre comercio – a lo que hay que agregar lo que se firmó en Ouro Preto, (...) – sino también como una forma de impulsar una base sólida, para que el conjunto de los países de América del Sur y

⁶²Acrescenta-se aqui o fato de que naquele momento o Uruguai estava assumindo a presidência pró-tempore do MERCOSUL.

posiblemente de América Latina, implementara una política de comunicación económica, social y política que les permitiera tener una voz común en un mundo tan convulsionado como el que existe actualmente.

(...) la profundización del MERCOSUR permitirá el mantenimiento de la identidad del bloque y de un estatus preferencial para los recíprocos. Agregamos que la profundización del MERCOSUR debe promover el acceso a los mercados regionales y también a los extrarregionales, por medio de los procesos de negociación conjunta. Nosotros somos partidarios de un regionalismo abierto, no cerrado, ya que la idea es que sea un mecanismo que nos impulse a vincularnos con el resto del mundo en conjunto (URUGUAY, 2005b).

Logo, na visão do Chanceler, a ideia passa pelo seguinte pressuposto: a efetivação e o sucesso do bloco (sobretudo no quesito comercial) resultaria em algo mais que a tão esperada institucionalização. Reforçaria o desejo de pertencer ao bloco, sua identidade. De certa forma, isso converge para o que postula o Construtivismo Social quando defende que a interação e a cooperação reforçam a identidade das instituições ligadas à integração regional, promovendo percepções positivas sobre a mesma implicando no desejo de continuidade e aprofundamento do processo e também dos laços dentre os atores nacionais. Ademais, importante destacar aqui outros pontos da agenda do governo do presidente Tabaré Vázquez para a área externa e integração que foram apontados pelo Chanceler Gargano:

Un primer punto a llevar adelante consiste en asegurar un acceso irrestricto, estable y predecible a los mercados regionales.

(...) En segundo lugar, se debe lograr una efectiva apertura de terceros mercados a través de la negociación conjunta.

(...) En tercer lugar, se quiere impulsar la adopción de políticas de competitividad regional. Ello está enlazado con una idea básica: el tema de la integración regional. Esto no se refiere sólo a construir una zona de libre comercio o tener un arancel externo común, sino también a lograr el desarrollo de una articulación entre nuestra producción y la de los países asociados que nos permita desarrollar cadenas productivas competitivas a nivel internacional.

(...) Por otra parte, en cuarto lugar, en el programa del semestre nos proponemos acelerar la integración vial y ferroviaria y un mayor desarrollo del mecanismo de la hidrovía.

(...) El quinto punto es concretar la integración energética, impulsando la adopción de un Protocolo de Complementación en la materia.

El sexto, es preservar los recursos naturales del bloque, culminando la negociación del acuerdo del acuífero Guaraní, promoviendo el desarrollo de las áreas temáticas del acuerdo marco de medio ambiente (URUGUAY, 2005b).

Um sétimo ponto apresentado diz respeito à intenção de aprofundamento da integração regional do MERCOSUL, sobretudo com o estabelecimento do Parlamento, sediado na cidade de Montevideú, que funcionaria como uma capital do MERCOSUL:

En séptimo lugar de este Plan figura la idea de favorecer la cohesión social y la identidad del MERCOSUR, así como el establecimiento de instituciones comunitarias, como por ejemplo el Parlamento.

A este respecto, debo señalar que tenemos una posición favorable a la constitución de un Parlamento que, en su desarrollo progresivo, consiga la calidad de ser electo en forma directa por los ciudadanos que viven en la región. La Comisión Parlamentaria Conjunta tiene una existencia de 14 años y ha hecho centenares de recomendaciones – personalmente, la integré durante más de 10 años – pero no tuvo la fortuna de que los Poderes Ejecutivos de los distintos países recogieran muchas de sus iniciativas y las transformaran en resoluciones del Consejo del Mercado Común. Nuestro objetivo es que el Parlamento pueda tener, progresivamente, capacidad para adoptar resoluciones vinculantes, es decir, que puedan ser parte de la legislación común de todos los países de la región (URUGUAY, 2005b).

A respeito das últimas linhas do excerto, vale destacar esse (aparente) consentimento do Poder Executivo de compartilhar com um Parlamento regional certas matérias de legislação. Isso vai de encontro ao fato de gerar canais democráticos e de participação parlamentar implicando em uma redução do déficit democrático na região.

Quanto à oposição, encarnada no Partido Nacional, os discursos e posicionamentos têm mais relação a aspectos de ordem econômica e comercial, que giram em torno da demanda de uma maior flexibilidade (para ter acesso a bens de capital, captar inversões) e maior ênfase no pragmatismo tanto da política externa geral como de assuntos inerentes à integração regional. Aliado a isso, estão presentes questionamentos a respeito das restrições comerciais ao mercado dos dois grandes sócios do Uruguai. Eis o posicionamento do Senador “blanco” Abreu a respeito da apresentação do Chanceler Gargano:

Entonces, con esta visión es que debemos ver cómo solucionamos los tres temas del MERCOSUR que hoy son parte de nuestra fragilidad. Uno de ellos es el tema comercial, el rescate de las corrientes de comercio de forma tal que el acceso a mercados sea nuestro principal objetivo para llegar a los mercados argentinos y brasileños. Más allá de los temas puntuales, se debe tener en cuenta nuestra estructura productiva, nuestro sistema de producción, la diversificación de la producción y las especializaciones que el propio MERCOSUR marca dentro de su ámbito regional, con una diversificación que no tenemos en el resto de los mercados externos. (...)

El Uruguay debe salir a defender con mucha fuerza el tema del comercio para que sea complementario con las inversiones, sobre todo en cuanto a las oportunidades que un país pequeño como el nuestro tiene que desarrollar, porque la atracción natural de la inversión extranjera es hacia los mercados grandes, y mucho más si esos mercados grandes tienen en los Estados incentivos especiales unilaterales para atraer inversiones.

(...)

Nosotros partimos de la base – como ha dicho el Gobierno y coincidimos con él – de que esto es un proceso de integración, un esquema de inserción externa; no es un modelo de sustitución de importaciones ampliado. Además,

como necesita de un arancel externo común bajo para poder insertarse, queremos que se nos permita seguir importando bienes de capital a cero para poder modificar o modernizar nuestra estructura productiva y ser más competitivos. En ese sentido, es muy importante el tema de admisión temporaria y los tratamientos diferenciales en el ámbito del MERCOSUR, porque no podemos ser rehenes de la ausencia o del insuficiente desarrollo tecnológico de los países socios, cuando hoy la tecnología en terceros países está desarrollándose y es la clave diferencial para la competitividad o la productividad, más que nada, de los países (URUGUAY, 2005b).

Outro membro da oposição, o colorado Julio María Sanguinetti chama a atenção para um fato que, naquele momento, afetava o equilíbrio do MERCOSUL, que era (e ainda é) a ausência de uma política regional de ordem macroeconômica. Como apontado anteriormente, a desvalorização da moeda brasileira, o Real, teve um impacto significativo nas exportações uruguaias e na estabilidade do MERCOSUL:

El señor Canciller señalaba la excelente oportunidad que teníamos de acordar políticas monetarias comunes, pero desgraciadamente creo que la estamos perdiendo, y ya no el Uruguay, sino el MERCOSUR. Esta posibilidad era muy cierta y real, las monedas estaban muy alineadas y es claro que ahora hemos empezado a separarnos. La moneda brasileña ha empezado a caer fuerte en los últimos dos meses y la moneda argentina está tratando de transitar, con un enorme esfuerzo financiero y fiscal, una dirección contraria. Lo que hace un tiempo parecía homogéneo – porque estábamos todos en torno a un número mágico, el tres, como divisor común – hoy ya no es así. Esto ha ido cambiando y para mí es muy frustrante, porque – y en esto voy al fondo del MERCOSUR – creo que si no hay coordinación macroeconómica en un lapso razonablemente corto, el MERCOSUR va a fracasar. Sin duda, esto sería lamentable, porque el MERCOSUR ha tenido una aspiración que va mucho más allá de lo comercial, va a lo económico y a lo político (URUGUAY, 2005b).

Isto posto, conforme a “Onda Rosa” ou “Esquerdista” se estabelece na América Latina, novos questionamentos despontam em meio à oposição. E um deles está relacionado à sobreposição do político sobre o comercial e (depois também sobre) o jurídico. Em 23 de junho de 2006, a Comissão recebeu, em uma audiência, o Ministro brasileiro das Relações Exteriores Celso Amorim. Em pauta estavam as restrições comerciais e indagações a respeito de quais deveriam ser as prioridades do MERCOSUL. Destaca-se de início a fala do Senador Posada, do Partido Independiente:

Para el Uruguay, la clave de su desarrollo económico y social es la inserción internacional. Queda claro, pues, que la nuestra es una vocación de integración. El MERCOSUR es, en ese sentido, un instrumento que en ningún caso puede ser dejado de lado. (...) Sin embargo, para que ese MERCOSUR realmente sea creíble debe tener sus principales fundamentos en el comercio. Si éste no funciona, si en definitiva hay trabas a ese comercio y a las posibilidades de ingresar con productos uruguayos, en este caso a Brasil, pero también a Argentina, se estará poniendo en cuestión la capacidad de desarrollo de este bloque.

Desde nuestro punto de vista – lo hemos dicho en otra oportunidad – el día que podamos ingresar a San Pablo con nuestra leche, con nuestro arroz, con nuestra carne y, en general, con los productos alimentarios que industrializa el Uruguay, tendremos una señal inequívoca de que el MERCOSUR funciona como es debido.

En esta última etapa, lamentablemente, hemos visto que el MERCOSUR ha ingresado en una tendencia hacia lo político; es un MERCOSUR mucho más político que económico (URUGUAY, 2006a).

Da parte do governo, eis o posicionamento do Deputado Conde (convidado) a respeito do que foi colocado por Posada:

Para nosotros no está primero lo comercial y lo económico y después lo político, sino que están en un mismo terreno, en un mismo nivel y en una misma dinámica lo económico, lo comercial, lo cultural y lo político institucional. Creemos que en esta etapa de maduración del MERCOSUR es posible avanzar en todas las dimensiones y campos y no tenemos por qué anteponer una cosa a la otra. Es lógico que si no hay desarrollo económico, comercial y financiero, no habrá base material para sustentar el proyecto comunitario, pero tampoco madurará solamente con logros económicos y comerciales si no avanza en los otros terrenos (URUGUAY, 2006a).

À guisa de conclusão desse raciocínio, que envolve o debate acerca de qual deve ser a natureza da integração regional, eis o posicionamento do Presidente da Comissão, o Senador do FA, Alberto Couriel:

Creo que un punto clave es mirar las estructuras productivas. Yo, país chico, también quiero vender industria y no sólo arroz, cebada, carne y lácteos. Cuando Brasil me solicita un arancel externo común más alto para bienes de capital, informática o para el sector automotriz que tiene sus reglas especiales y por acá me dicen “nosotros, lo que queremos es arancel externo más bajo, porque no producimos bienes de capital”, diría que, en el afán integracionista, le acepto a Brasil que me pida un arancel externo más alto en bienes de capital para que se pueda defender, pero le pido que me deje participar en el proceso. Me especializo en un rubro, integro una cadena de producción y también participo en bienes de capital y si usted se junta sólo con Argentina para ver la preocupación de los argentinos que se desindustrializaron por problemas de política internos, como a mí también me pasó lo mismo, les pido que no me dejen afuera. También quiero estar adentro, señor Canciller, de una etapa de esta naturaleza (URUGUAY, 2006a).

Segundo Burian (2015), a orientação da política externa do primeiro governo do FA esteve assentada em um regionalismo aberto, buscando um maior equilíbrio entre a região e o mundo. No que toca à região, o fortalecimento da relação com Brasil e Argentina (a despeito da questão das “Papeleras”). No que toca a um cenário global, a continuidade das relações com os EUA.

E é justamente um tema atrelado aos EUA, que revela certa singularidade quanto a essa questão de embate entre o econômico/comercial, de um lado, e o político de

outro. Isso tem relação com o abortado TLC com os EUA e o lançamento e efetivação do TIFA, o acordo marco de investimentos e comércio assinado entre o governo do Uruguai e EUA. De certa forma, tal tratado revela as contradições presentes dentro do FA e do sistema partidário do Uruguai:

La priorización de la región de forma equilibrada con el mundo, posicionando la política exterior en el escenario V (regionalismo abierto), fue una orientación forjada a partir de los posicionamientos de diferentes miradas presentes dentro del partido de gobierno. Un sector impulsaba un mayor acercamiento a la región y a las potencias emergentes del Sur, mientras otra parte del partido de gobierno se inclinaba por una posición más equilibrada entre la apuesta a la región y la apertura al mundo, y otros se posicionaban a favor de la apertura, a partir de una evaluación negativa del estado de avance del MERCOSUR (BURIAN, 2015, p. 217).

(...) A nivel intrapartidario las divergencias tampoco tardaron en emerger. El Canciller Reinaldo Gargano manifestó públicamente que tener un TLC con Estados Unidos de América no tenía sentido, ya que la lista de excepciones a la apertura del mercado incluye trescientos productos, en los que se inscriben las principales exportaciones uruguayas. Sostuvo que esta propuesta no estaba en la agenda de gobierno del FA y, adicionalmente, esgrimió argumentos institucionales, al señalar que el FA tenía una postura contraria al TLC y para cambiar esta decisión debía convocarse un nuevo Congreso y lograr las mayorías para aprobar esta modificación de posicionamiento (BURIAN, 2015, p. 221).

Importante assinalar que por conta das forças de oposição internas (setores do FA mais movimentos sociais e sindicais, como o PIT-CNT) e externas (sócios do MERCOSUL), o governo de Vázquez gradativamente abortou a ideia do TLC com os EUA e se contentou com um acordo de investimentos (TIFA) (BURIAN, 2015).

Em sessão de 29 de maio de 2008, o Chanceler Gonzalo Fernandez veio prestar esclarecimentos a respeito dessa temática. Dito isto, vide o posicionamento e questionamento do Senador “blanco” Abreu. De certa forma, abarca os problemas “mercosulinos”, questões políticas e futuro do Uruguai:

Este es un gran tema para poder asumir nuestra estrategia, que también es parte de esta decisión sobre el TIFA y de la propia posición del señor Presidente de la República cuando comienza a anunciar su proclividad a buscar un entendimiento de carácter comercial con los Estados Unidos. Esto es muy importante, porque esa flexibilidad nos permite tener otro tipo de escenario. Es decir, el fracaso del MERCOSUR es técnico – ni siquiera es político porque se puede discutir – ya que estamos en una posición en que no sabemos qué es zona de libre comercio o unión aduanera; tenemos un arancel externo común absolutamente perforado, además de decisiones unilaterales y bilaterales que han dejado por el camino una cantidad de sentimientos solidarios – por llamarlos de algún modo – en el ámbito de las relaciones intra-MERCOSUR.

La pregunta que yo realizaría con total transparencia al señor Ministro – que obviamente es política, pero es importante – es la siguiente: si se diera la

oportunidad de firmar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, ¿esta Administración estaría dispuesta a hacerlo? (URUGUAY, 2008a).

A réplica do Chanceler, por sua vez, traz a complexidade que orbita entorno do FA, que é a da pluralidade política reunindo demandas de diferentes matizes (às vezes conflitantes), mas um partido com uma disciplina interna: “Como es notorio, la fuerza política que está en el Gobierno se ha manifestado en contra de la firma de un Tratado de Libre Comercio” (URUGUAY, 2008a). Sendo assim, a orientação da política externa para um país como os EUA se limitava, naquela oportunidade, a esse tipo de acordo. Ademais, cabe aqui o posicionamento do ex-Chanceler do FA, Reinaldo Gargano. O mesmo reforça o que foi dito pelo companheiro de partido e insere mais uma instituição no debate, a UNASUL:

En cuanto a la política general de integración, quiero decir que – tal como lo ha indicado el señor Canciller – la fuerza que está en el Gobierno ha definido una línea a seguir en materia de política exterior, que constituye un principio de carácter estratégico. De ahí que hayamos suscripto el MERCOSUR – al que nos integramos, con todos los avances que a ese nivel se han dado – y que también nos hayamos integrado a la UNASUR, que es otro compromiso de distinta naturaleza, de carácter político, que apunta en el mismo sentido, esto es, a desarrollar esta fórmula integradora (URUGUAY, 2008a).

Isto posto, desde a entrada do FA no governo, um tema, e também de certa forma, um embate, que foi recorrente com a oposição, foi da natureza dos projetos de integração regional, com destaque ao MERCOSUL e UNASUL. De um lado, o do governo, uma postura mais abrangente, construtivista, de erigir uma integração de diferentes matizes; e de outro lado (a oposição) um paradigma mais pragmático. A título de ilustração, vide o embate de ideias entre os senadores Couriel (FA) e Lacalle Herrera, “blanco”:

SEÑOR COURIEL.- Honestamente, como uruguayo que soy, me siento mercosuriano, y también siento que con el señor Senador Lacalle tenemos puntos de vista distintos, pero eso es absolutamente sano. Él quiere una integración de carácter exclusivamente comercial; sin embargo, yo creo que este proceso de integración va mucho más allá. ¿Por qué? (...) Primero, porque el Uruguay no puede estar solo en materia internacional; se tiene que unir a alguien, ya sea para comerciar, para hacer inversión o para firmar acuerdos de cualquier otra naturaleza. Pero si se une, lo hace para ganar poder de negociación en un mundo muy complicado, como es el mundo desarrollado de hoy día. Y el poder de negociación lo puede conseguir con otros países de la región.

(...)

Lacalle Herrera. En primer lugar, yo soy oriental y no soy Mercosuriano, ni latinoamericano, ni hispanoamericano, europeo ni nada. No tengo lugar en el corazón ni en la mente para esas otras cosas.

En segundo término, (...) siempre hablamos del Mercosur tal como fue concebido, que era de carácter económico y comercial y repito – y creo que la historia está de mi lado – que es la mejor manera de relacionarse los países. Porque la relación comercial no depende de colores ni de preferencias. Hemos comerciado con el Gobierno de China popular y no vamos a pensar que ninguno de nosotros – salvo el señor Senador Lorier que no está presente y es un remanente de esa ideología – somos comunistas. También comerciábamos con Taiwán, y no vamos a pensar que estábamos de acuerdo con la ideología de Chiang Kai-Shek ni porque comerciamos con Chile, antes – durante y después – éramos de tal o de cual. (...) El verdadero y nuevo nombre del nacionalismo es la prosperidad porque un país más rico es más país, genera más trabajo, mejor nivel de vida y eso lo trae el comercio. (...)

Lo que ha tergiversado el viejo Mercosur ha sido todo este tema de la identidad política. Fíjense que lo que pasó con Paraguay, pasó nada más que porque había un acuerdo de carácter político partidario de las cúpulas, momentáneas y circunstanciales, de los países. Se violentaron todos los aspectos legales. (...) A mí me interesa, justamente la continuidad, y la dan los acuerdos comerciales y económicos, sin perjuicio de la amistad, sin perjuicio de la cooperación cultural, sin perjuicio de la vecindad y sin perjuicio del origen común; por supuesto que ello va de suyo (URUGUAY, 2013).

No que toca ao segundo governo do FA, de José Mujica (2010-14), Batalla (2011) e Burian (2014) apontam que a política externa do mesmo esteve refletida no programa do partido e teve como prioridade a integração regional/multilateralismo e um fortalecimento das relações bilaterais com os vizinhos, com destaque para o Brasil e Argentina (com o fim da questão das “papeleras”). Ademais, cita-se aqui um enfoque para a cooperação sul-sul. Como conclusão de seu artigo, Batalla aponta que:

Con el ascenso del FA a la jefatura del Estado se puso en práctica una política exterior dinámica y de afirmación de la autonomía. Si bien se mantuvo la continuidad en los principios rectores de la política exterior y en el compromiso con el multilateralismo tal como lo revela la decisión de adhesión al Estatuto de creación de la Corte Penal Internacional, los elementos de cambio prevalecieron configurando una nueva formulación de la política exterior de Uruguay.

El segundo gobierno del FA consolidó la unidad en la toma de decisiones que había caracterizado los dos últimos años de la administración Vázquez pero en la determinación de la agenda recuperó las prioridades programáticas que se habían afirmado en la primera etapa de ese gobierno. La dirección política de la política exterior en coherencia con el programa se impuso sobre los desvíos que pusieron en riesgo el modelo de inserción internacional desde la región (BATALLA, 2011, p. 149-150).

Finalmente, digno de nota que, desde a entrada do FA no poder, o tom dos debates a respeito da integração regional, os rumos, a natureza, orbitaram por esse contraste de ideias entre uma visão mais “Fenícia” e pró-comércio (da oposição) e outra alinhada com uma integração mais política, cultural, plural, do governo. Entretanto, isso não quer dizer que o governo do FA não apresente suas demandas de ordem econômica-

comercial. Como demonstrado em muitas partes deste trabalho, muitas ações (que trouxeram restrições comerciais no seu âmago) dos governos da região foram objeto de crítica dos governos Vázquez e Mujica.

4.3 Sai a ideia da ALCA; entra a Venezuela como ator protagonista na região

O ano de 2005 não foi apenas o ano em que o FA chegou ao poder na República Oriental do Uruguai. Simbolicamente, no final desse ano, na IV Cúpula das Américas, em Mar del Plata, Argentina, a ideia de estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) começou a ser abortada, muito em função da ascensão/reação da atuação dos governos da chamada “Onda rosa” com destaque ao discurso anti-imperialista do governo da República Bolivariana da Venezuela, cujo presidente era o Tenente-Coronel Hugo Chávez. Dito isso, esta seção apresenta como se deu essa transição, entre o fim da ALCA, o polêmico ingresso da Venezuela no MERCOSUL e seu papel de destaque na formação da UNASUL.

Em 1 de dezembro de 2005, o Chanceler Reinaldo Gargano veio prestar esclarecimentos a respeito da controversa IV Cúpula das Américas e o novo paradigma que se estabelecia no sub-continente sul-americano. A partir de sua fala, é perceptível constatar o ambiente polarizado que esteve marcado o encontro de chefes de Estados e chanceleres. Ademais, os dissensos que serviram, de certa forma, como pomo da discórdia (que têm relação com subsídios/cotas/protecionismo praticados por países como Canadá e EUA) que implicaram na suspensão da assinatura do acordo:

Chanceler Gargano: sobre el ALCA. Este punto no figuraba dentro del orden del día de la reunión, pero fue incluido como tema central; es más, diría que constituyó el elemento conductor del disenso que hubo en la reunión y que, como lo señaló el doctor Tabaré Vázquez en nombre del MERCOSUR, fue el único consenso que se alcanzó independientemente de ese otro documento general referente al empleo.

(...) Decía, entonces, que el centro del debate estuvo en si se incorporaba al texto de las conclusiones finales de la Reunión de Mar del Plata una declaración por la cual todos los países se comprometieran, en un plazo determinado – si no me equivoco en el mes de abril de 2006 – a reanudar las negociaciones para la creación de una zona de libre comercio. Tanto los países del MERCOSUR como Venezuela entendieron que debía esperarse a que se eliminaran los subsidios, se rebajaran los aranceles y se abrieran los mercados, a los efectos de poder negociar en forma pareja, por emplear una palabra que describe en forma exacta la naturaleza de las diferencias. ¿Por qué digo en forma pareja? Porque hasta el presente, en las negociaciones que

se han mantenido con Estados Unidos y Canadá, las exigencias de los países productores de alimentos, especialmente Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, son que desaparezcan las trabas de comercialización de nuestros productos (URUGUAY, 2005c).

Assim, a partir dessa posição fechada dos membros do MERCOSUL mais Venezuela houve um confronto com a orientação e paradigma político, ideológico e econômico (que prevalecia até então) do Consenso de Washington, de matiz eminentemente neoliberal. Isto posto, continua a fala do Chanceler Gargano explorando as consequências de anos de políticas neoliberais e a necessidade de novas políticas econômicas com norte no desenvolvimento do social:

Quiero decir que en el documento final existió un acuerdo o consenso en que las líneas maestras, el modelo económico del Consenso de Washington, estaban superadas por la realidad, dado que lo que habían acarreado los países que habían adoptado las decisiones de apertura indiscriminada de los mercados (...) Eso fue lo que dividió y conformó dos posturas o dos bloques. Digo dos bloques porque efectivamente allí había 34 países representados y los que votaron a favor de la postura que propició Canadá en un texto – pero que apoyaban Estados Unidos y Canadá – representan una parte muy importante de la población de las Américas. Pero quienes no la acompañaban también representan una parte muy importante de la población de América).

Asimismo, más adelante dice que se llegó a una suerte de consenso en relación a la aceptación de que el crecimiento económico no reduce automáticamente la pobreza sino que, por el contrario, se requieren políticas públicas para lograr un desarrollo con equidad e inclusión social.
(...) En ese contexto se concluyó que la pobreza y la gobernabilidad democrática se encuentran indefectiblemente unidas (URUGUAY, 2005c).

Desta forma, a partir da explanação do Chanceler, e a contragosto da oposição, não houve um consenso a respeito da reabertura das negociações para o tratado da ALCA. Logo, despontava a necessidade aos países da região de construir um caminho alternativo (ao desenvolvimento, inserção internacional e integração regional) àquele do acordo proposto pelos EUA. E nessa empreitada, naquele momento, um país se destacava em meio ao combate à pobreza e inclusão social, a Venezuela “chavista”. Tamanha era sua popularidade que na mesma reunião em que prestou esclarecimentos sobre a ALCA, o Chanceler Gargano defendeu a entrada do país “bolivariano” no MERCOSUL, muito por conta do potencial energético que representava (e de certa forma, representa) e de seu mercado consumidor de aproximadamente 40 milhões de pessoas. Por outro lado, tinha início, na Comissão, um período conturbado, pois a oposição assumiu uma postura crítica, questionadora e cética para com o governo chavista e sua maneira peculiar de governo e relacionamento com a região.

Em 8 de junho de 2006, o governo uruguaio enviou para a Comissão o documento do projeto de lei que representava a aprovação do convênio relativo à nova televisão do Sul, a “Telesur”. Tal canal seria de copropriedade dos Estados da Venezuela, Argentina, Cuba e Uruguai, com ações de 51%, 20%, 19% e 10%, respectivamente. Segundo o informe do deputado representante do governo, o canal tinha naquele momento um capital de U\$S 10.000.000 e uma folha de pagamento de 160 empregados. Para a oposição, a formação do canal suscitou medo e apreensão, pois a Venezuela seria a sócia com o principal aporte de capital/ações (e conseqüentemente maior tempo de programação). E essa reação se explica pelo perfil do presidente venezuelano que, aos olhos da oposição, tratava-se de um populista autoritário com vontade de firmar uma posição de liderança regional com discurso anti-imperialista e de alianças estreitas com países com problemas em relação a suas democracias como a República Teocrática do Irã, Rússia e China. Isto posto, naquela reunião, a oposição solicitou ao presidente da Comissão o adiamento da votação e a convocação do Ministro da Cultura para prestar esclarecimentos a respeito do controverso convênio.

Aceito o pedido, tal reunião aconteceu no dia 29 de junho de 2006. Nela, o Ministro da Cultura, Jorge Brovetto veio prestar contas a respeito da temática. Logo, disse que no acordo cada país ficaria responsável por seu conteúdo e que o canal tinha como objetivo estreitar os laços cooperativos e culturais entre os países latino-americanos:

En cuanto al trámite, aunque puede parecer obvio, debemos decir que se ha elevado un proyecto de ley para ser considerado por el Poder Legislativo. En el Mensaje se establecen los correspondientes fundamentos y se describe el Convenio. A grandes rasgos – porque seguramente los señores Senadores lo conocen exhaustivamente – diré que todos esos fundamentos confluyen en la decisión política de este Gobierno en el sentido de incrementar e impulsar toda forma posible de cooperación, coordinación, complementación e integración en América Latina. Precisamente, como el proceso de integración es un objetivo de este Gobierno, todo lo que complementa, coadyuve y ayude a ese fin, es bienvenido. En particular, considero que una de las cosas que necesitamos es conocernos mejor en América Latina (URUGUAY, 2006b).

Não mais polêmica foi a tramitação em meio à Assembleia Nacional para o ingresso da Venezuela no MERCOSUL, uma vez que, na visão da oposição, o país bolivariano não teve que apresentar certos pré-requisitos; logo, caracterizando privilégios no processo de admissão. Para o governo e suas forças, a partir de sua afinidade ideológica, a entrada da Venezuela representava boas oportunidades,

sobretudo em acesso a combustíveis fósseis (apesar do país oriental também sofrer certas restrições no mercado venezuelano).

Em 26 de outubro de 2006, a pedido do governo, o Senador do FA, Korzeniak apresentou junto à Comissão o Protocolo/Tratado de incorporação da Venezuela no MERCOSUL. Na sua visão, o ingresso de tal país no bloco convergia, naquela oportunidade, para o que dita a constituição uruguaia (e de certa forma também o programa do FA), que é o aprofundamento dos laços integracionais do Uruguai com países da região. Além:

Me parece que es una decisión muy conveniente para el Uruguay, sin perjuicio de que – siempre me gusta aclarar las cosas y otros compañeros también lo hacen – eso no quiere decir que se compartan todas las posiciones del actual Gobierno de Venezuela. Sin embargo, hay que tener presente que es un Gobierno elegido democráticamente y ratificado hace poco, en un curioso plebiscito que figura en una de las pocas Constituciones que establecen un plebiscito de ratificación o de revocación del mandato en la mitad de la gestión gubernamental. Por lo tanto, repito, cumple con todas las condiciones que, en general, este tipo de Tratados exige para profundizar las relaciones (URUGUAY, 2006c).

Entretanto, convém assinalar que, mesmo dentro do partido governista uruguaio, de matiz centro-esquerda, alguns traços do governo bolivariano de Venezuela não são apreciados. Continua aqui a fala de Korzeniak: “Repito que discrepo con varias posiciones del Presidente de Venezuela; en particular, discrepo en lo relativo a la zona de Medio Oriente y lo digo con mucha claridad para que no dé lugar a equívocos.” (URUGUAY, 2006c). Feita essa consideração, a liderança do FA aponta que:

El Protocolo establece: el ingreso al MERCOSUR de la República Bolivariana de Venezuela – la palabra que se usa en el título es “de Adhesión” por cuanto tiene que ver con un Tratado ya vigente –; un sistema más o menos gradual de adaptación al sistema normativo del Mercado Común del Sur; la creación de un grupo de trabajo que vaya planificando, tomando nota y recogiendo las experiencias para ir haciendo los cronogramas de esa gradualidad y que Venezuela, naturalmente, acepta todos los documentos que hoy día integran el MERCOSUR, no sólo el Tratado original, sino también el régimen de solución de controversias, los protocolos adicionales que hasta ahora se han dictado, etcétera (URUGUAY, 2006c).

Quanto à oposição, esta se fecha na condenação do ingresso da Venezuela. Muito por conta do já aventado perfil do governo e também pelo caminho utilizado para incorporar o país bolivariano. Eis o posicionamento do Senador “blanco” Abreu, que entende que houve favorecimento e privilégios no processo e destaca a manobra política por detrás dos fatos:

Más allá de estos aspectos, quiero decir que mi preocupación es de carácter comercial y puntual. En realidad, en el Tratado con Venezuela se ha utilizado una metodología que no ha sido la usual en el MERCOSUR y, más aún, no contó con la profundidad y todas las exigencias que tuvieron las negociaciones con Chile y Bolivia, países estos que se incorporaron como miembros asociados pero que, antes de hacerlo, tuvieron que negociar en forma ardua sus preferencias. Entre ellas – tal como lo señaló el señor Senador Korzeniak –, se destacan aquellos productos sensibles que no fueron introducidos en el ámbito del MERCOSUR. Esto fue así, porque el MERCOSUR no admitió productos sensibles, sino excepciones a determinados productos industriales durante el proceso de transición. Por ejemplo, a Chile se le dio un plazo de dieciocho años para algunos productos agropecuarios.

(...)

Como decía, una de las normas que nos preocupa establece que a partir de la suscripción del instrumento y hasta la fecha de su entrada en vigor, la República Bolivariana de Venezuela integrará la delegación del MERCOSUR en las negociaciones con terceros. Es decir que la República Bolivariana de Venezuela ya está integrada a las negociaciones del bloque con terceros y estas negociaciones tienen aspectos no sólo comerciales, sino también de carácter político (URUGUAY, 2006c).

Outro senador “blanco”, Heber, engrossou o coro dos descontentes quanto ao controverso tratado de admissão da Venezuela no MERCOSUL. Em sua fala, o senador reforçou o que o companheiro de partido havia dito a respeito de certos favorecimentos e, conseqüente, a rápida incorporação (em pé de igualdade com outros sócios), e chamou a atenção para o fato de que o Frente Amplio não havia convocado o Partido Nacional para informar e prestar esclarecimentos a respeito do ingresso venezuelano no bloco. Por conseguinte, tem-se uma situação que foge, na visão de Heber, para uma política externa de Estado:

El primero de ellos es que nuestra fuerza política, así como otras que están aquí presentes, no fueron consultadas en el marco de este entendimiento, en función de los acuerdos políticos que firmamos antes de comenzar el período de gobierno. Con respecto a los marcos que buscábamos generar para una política exterior de Estado, debemos decir que no fuimos consultados en su oportunidad. Es más; fui testigo de una reunión con el propio señor Presidente de la República en la que el señor Presidente del Directorio del Partido Nacional, en forma personal, señaló a aquél la necesidad de consultar a nuestra fuerza política en torno a una decisión de esta magnitud. Quiero dejar constancia – naturalmente me voy a explayar sobre el tema en el Plenario – de la falta de comparecencia de nuestra fuerza política, por no haber sido consultada en una decisión de esta trascendencia. Hay una serie de temas que vamos a abordar, porque nos preocupan, pero quizás, para uno de ellos estos sean, el mejor ámbito y el tono adecuado para su reflexión, ya que tenemos muchos cuestionamientos de carácter político para plantear al respecto.

(...)

Con respecto al Tratado, el señor Senador Abreu ha expuesto en forma excelente nuestras observaciones, pero quisiera preguntar algo más al señor miembro informante. Por el artículo 10, queda claro que Venezuela pasa a ser

Estado Parte a partir de su vigencia, lo que significa que cuando votemos el Tratado, ese país ya se convierte en Estado Parte pleno. También está lo que señalaba el señor Senador Abreu con relación a lo que establece el artículo 8º, que pone como punto de partida el firmar o suscribir el presente Tratado. No sé qué antecedentes puede haber en esta materia; quizás exista alguno que indique que un país que firma un tratado de adhesión a un grupo de países, sólo por el hecho de firmar, ya pueda ser considerado miembro pleno e integrado para establecer negociaciones con terceros, en este caso, en nombre del MERCOSUR. A mi juicio, estamos innovando en este sentido y nos gustaría saber si el miembro informante tiene algún antecedente en la materia que fundamente esta decisión. Hasta ahora siempre hemos entendido que, en los procesos de integración comunitarios como los que hemos visto en otras partes del mundo, las exigencias de adaptación son previas a la vigencia de ser considerado como Estado Parte, ya que primero se deben cumplir una serie de requisitos. Aquí estamos invirtiendo las etapas con un aspecto realmente preocupante – sobre todo para nuestro Partido político – porque, por el hecho de firmar, ya se considera a Venezuela parte integrante de negociaciones con terceros países, sin esperar la entrada en vigor del tratado o protocolo. Cuando ello suceda, reitero, ya es Estado Parte dejándose, para todos los requisitos de adaptación, según he entendido, un plazo de cuatro años (URUGUAY, 2006c).

Outra preocupação de Heber dizia respeito a um possível descumprimento das normas de ingresso. Segundo o senador “blanco”, o Tratado não era claro quanto a esses importantes pontos:

Tampoco me ha quedado claro – y quizás puedan ilustrar a alguien que en definitiva no tiene experiencia en esta materia – qué pasa si Venezuela no cumple con los requisitos de adaptación. En ese caso, ¿deja de ser miembro pleno? Esto es a los efectos de empezar a entender algo de lo que, hasta ahora y según los asesores de nuestro sector político, no hay antecedentes. Nos gustaría saber, si es que estamos innovando, qué pasa si a los cuatro años, luego de esa instancia, Venezuela no cumple con los requisitos de adaptación. El protocolo nada dice a este respecto y no sé si se puede sancionar o establecer una cláusula que determine que, en ese caso, el país deje de pertenecer como miembro pleno (URUGUAY, 2006c).

A réplica de Korzeniak, na visão dele, sustentava-se a partir de um embasamento jurídico. O mesmo assinalou que eventuais problemas seriam encaminhados para o mecanismo de solução de controvérsias do MERCOSUL. Ademais, deixa transparecer que os artífices do Tratado foram Brasil e Argentina:

SEÑOR KORZENIAK.- Los temas planteados por el señor Senador Heber son casi todos de índole jurídico.

En materia de antecedentes sobre si determinadas cláusulas de un Tratado se empiezan a ejecutar desde la suscripción, no puedo citar uno, dos ó cien ejemplos, sino miles. Es una regla: en Derecho Internacional no existe profesor que no enseñe que la suscripción de un Tratado genera obligaciones en materia internacional, pero no en el derecho interno. Por eso los Tratados, en la mayoría de los países, cuentan con dos etapas: la firma y la ratificación. No obstante, en Uruguay los Tratados tienen tres etapas, a pesar de que el Ministerio de Relaciones Exteriores, en muchas épocas, llamaba ratificación

a lo que se hacía en el Parlamento cuando en realidad se trataba de la aprobación. Entonces, firma el Poder Ejecutivo, aprueba por ley el Parlamento, ratifica el Poder Ejecutivo y luego, como cuarta etapa, se produce el depósito, canje o notificación de la rectificación, ya no en el derecho interno, sino en el derecho internacional.

De manera que se puede discutir la conveniencia de que las negociaciones con terceros se hagan desde la suscripción o no; cada uno tendrá su opinión, aunque es muy común que esto se haga. En este caso en particular, el punto no fue propuesto por Venezuela ni por Uruguay, sino que Argentina y Brasil fueron quienes empujaron a esta solución, lo cual es lógico. No obstante quiero destacar que si bien se trata de una solución que a nuestro país no le molesta, sobran los antecedentes en la materia.

(...)

La otra pregunta, que también es jurídica, apunta a saber qué sucede si en alrededor de los cuatro años – no siempre son cuatro años, pues hay distintas situaciones – Venezuela no cumplió con esa gradualidad de adaptación de su legislación al acervo jurídico del MERCOSUR. ¿Qué pasaría? Se podría originar una controversia, o no. (...)

Cabe aclarar que este tema ya fue acordado en el MERCOSUR. Existe un sistema de solución de controversias que en mi opinión es muy bueno, porque es igualitario. Precisamente, hace poco participamos en uno debido al conflicto con la Argentina. Quiero agregar que el sistema de solución de controversias motivó que, durante años, muchos tratados – por lo menos, veinte – no fueran votados por nuestra fuerza política debido a las cláusulas que contenían en esta materia. Por cierto, desde que está en ejercicio este Gobierno, inclusive en lo que tiene que ver con el Tratado de Inversiones con los Estados Unidos, se ha logrado que sea un sistema más o menos equitativo (URUGUAY, 2006c).

Aproximadamente dois anos depois, em 27 de março de 2008, houve a visita do então novo Chanceler Gonzalo Fernández, que havia substituído Reinaldo Gargano por problemas de saúde. Em sua primeira visita à Comissão de Assuntos Internacionais do Senado, o mesmo fez questão de assinalar que sua gestão buscaria uma política externa pragmática, sem “tinte partidário” e que se preocuparia em “sincerar⁶³” o MERCOSUL. A despeito dessa iniciativa, a oposição “blanca” ainda inquieta e preocupada com a polêmica admissão da Venezuela, lançou questionamentos ao novo chanceler. Eis o posicionamento de uma das lideranças dos “blancos”, o senador Abreu, preocupado com os rumos políticos do MERCOSUL:

Como se sabe, nosotros no fuimos partidarios de la incorporación de Venezuela al MERCOSUR ni tampoco lo fuimos en su momento de la constitución del Parlamento del MERCOSUR. Y hoy tenemos una noticia de último momento sobre este asunto. La reunión entre los Presidentes de Brasil y de Venezuela va adelantándose en la orientación de incorporar a Venezuela en la medida en que cumpla con el programa de liberación comercial y con las obligaciones que establece el propio MERCOSUR para que un miembro

⁶³ Os termos “sincerar” e “sinceramiento” são recorrentes nos debates e sempre têm relação com uma postura dos países e chefes de governo/Estado para com as partes no MERCOSUL. Sendo mais preciso, trata-se de uma demanda uruguia que envolve mais sinceridade, verdade, compromisso moral/ético/afetivo dos sócios para com a instituição.

no sólo sea pleno sino que sea asociado. (...) creemos que el MERCOSUR, para sincerarse, tiene que empezar por saber a dónde va y no contra quién está. Y si nosotros somos capaces de definir a favor de qué estamos en esa política, incluso teniendo algunas discrepancias con determinados instrumentos, vamos a tener realmente una fuerza importante en la capacidad de propuesta que el Uruguay debe rescatar para que ese proceso de integración lo tenga a nuestro país como un punto de referencia y no como un furgón de cola de acuerdos bilaterales entre los dos grandes países, que hasta ahora han hecho bastante daño a nuestras economías, sin tener en cuenta los mecanismos establecidos, y que nos obligan, entre otras cosas – como ha referido muy bien el señor Canciller –, al cumplimiento de los laudos arbitrales del MERCOSUR (URUGUAY, 2008a).

Quanto ao senador colorado Sanguinetti, também de oposição, faz-se necessário destacar em sua fala e posicionamento que, por mais que o mesmo aparentemente não nutrisse identificação ou compartilhamento de ideias com a política internacional da Venezuela não significaria ou implicaria, em sua visão, que o Uruguai não pudesse ter bons negócios ou acordos com aquela nação:

Desde el punto de vista estratégico, tengo que juntarme con otros para ver si logro mejores condiciones y también lo hago para construir. En este tema, voy a poner el ejemplo de Venezuela. Si ese país me puede ayudar en materia energética, yo lo acepto; me parece positivo y vamos a ser claros. Es verdad lo que dice normalmente el señor Senador Abreu y lo reitera ahora el Canciller: las negociaciones son entre Estados y éstos tienen intereses. Yo no lo niego. Pero cuando Venezuela nos ayuda con el BANDES, en realidad, es su Gobierno el que nos está ayudando; cuando Venezuela nos ayuda con la forma de comprar petróleo, es su Gobierno el que nos está ayudando. Entonces, no me olvido de eso. Esto no quiere decir que me quiera alinear a la política internacional de Venezuela; al contrario, esa política internacional no me gusta. (...) Entonces, el hecho de que Venezuela tenga una política internacional que no comparto, no implica que no podamos seguir avanzando en términos de construcción, de negociación, en materia energética, de infraestructura, etcétera. Creo que pragmáticamente tenemos que hacer el esfuerzo de intentarlo (URUGUAY, 2008a).

Feitas as considerações dos senhores senadores, o Ministro Fernandez fez questão de reforçar o lado pragmático do governo em meio a esse novo cenário exterior latino-americano, que se destacava pela inserção da Venezuela. Para tal, valeu-se de uma história do antigo presidente uruguaio Batlle Berres:

La idea es reconocer, desde luego, los gestos que se han tenido con nosotros, pero también buscar mercados y posicionamientos donde mejor nos convenga. Se lo voy a expresar con una frase que me contó una vez el ex Senador Manuel Flores Mora que habría dicho don Luis Batlle Berres, cuando era Presidente de la República y planteó establecer relaciones comerciales con China comunista. Entonces, algún periodista le preguntó, alarmado: “Pero, ¿y qué quiere venderles a los chinos comunistas?”, y el Presidente contestó: “De todo, menos el alma”. Creo que esto define muy bien mi pragmatismo: con todos y de todo, menos el alma (URUGUAY, 2008a).

Isto posto, tendo as pesquisas de Daniel Chasquetti como referência, Burian (2015) aponta que certos temas (como relação Uruguay-Venezuela ou Uruguay-MERCOSUL) foram os que, com a chegada do FA ao poder, tiveram o maior potencial para desestabilizar o sistema político-partidário uruguaio e demolir a ideia da política externa como política de Estado ou consenso:

Daniel Chasquetti analizó el trabajo parlamentario de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados, mostrando que la mayoría de los proyectos que se mantienen pendientes en el período 2005-2007 son aquellos vinculados a Venezuela y MERCOSUR, que en conjunto representan un 69% de los proyectos pendientes (Chasquetti 2007:100). Y estos proyectos, cuando se votan en el pleno de la Cámara, generan votaciones divididas (BURIAN, 2015, p. 113).

Finalmente, à guisa de conclusão, o ingresso da Venezuela, no MERCOSUL, representou – desde o princípio – um tema controverso no universo desta integração regional. E, como já trabalhado em outras partes desta dissertação, um dos pontos mais altos dessa polêmica envolvendo esse relacionamento entre Estados foi a concomitante suspensão paraguaia (país que apresentava um Senado com a maioria contrária à entrada da Venezuela no bloco) e a definitiva formalização da entrada do país bolivariano em 2012. Entretanto, a despeito disso, o FA enquanto partido político se posicionou, até os limites do recorte temporal desta pesquisa, na defesa da nação bolivariana.

4.4 A questão das “papeleras” envolvendo Uruguai e Argentina

A chamada crise das “papeleras⁶⁴” foi uma questão que abalou as relações bilaterais entre Uruguai e Argentina do ano de 2005 até 2010 e, de certa forma,

⁶⁴ A chamada crise das papeleras, termo em espanhol utilizado para as indústrias de papel e celulose, retrata o contencioso existente entre Argentina e Uruguai, devido à construção de duas usinas de celulose na fronteira entre os dois países, ambos membros do MERCOSUL. Tais usinas foram implantadas às margens do Rio Uruguai, cujas águas são geridas conjuntamente por Argentina e Uruguai, no âmbito da Comissão Administradora do Rio Uruguai (CARU), nos termos do Estatuto do Rio Uruguai, assinado em 1975. Segundo a Argentina, o governo uruguaio houve por bem autorizar a instalação das usinas sem seguir o procedimento previsto pelo Estatuto do Rio Uruguai de 1975, qual seja, de estabelecer comunicação prévia acerca da realização de eventuais obras que possam prejudicar a navegação, o regime ou a qualidade das águas. Após diversas tentativas frustradas de solucionar o conflito diplomaticamente, o governo uruguaio solicitou, em 19 de abril de 2006, a instalação de um Tribunal Arbitral Ad Hoc (T.A.H.), sob os auspícios do MERCOSUL, nos termos do Protocolo de Olivos (que deu razão ao Uruguai). Paralelamente, o governo argentino acionou o Uruguai, em 4 de maio de 2006, perante a Corte Internacional de Justiça (C.I.J.), alegando violações de suas obrigações decorrentes do Estatuto do Rio Uruguai. Resumo disponível em <<http://direitosp.fgv.br/casoteca/caso-papeleras>>. Acesso em 25/10/2017.

respingou para as relações intra-MERCOSUL, pois a instituição não teve um papel de destaque na resolução desta controvérsia, sobretudo por conta das restrições à livre circulação de produtos e pessoas na fronteira entre as duas nações platinas. Ademais, a liderança da região, o Brasil, permaneceu em uma posição neutra, o que foi interpretado pelos parlamentares uruguaios como uma fraqueza, pois se esperava deste país que, primeiro, reconhecesse os bloqueios e, segundo, uma ação ou atitude que colaborasse para intermediar as discussões, aparar arestas e solucionar o conflito. Isto posto, esta seção tem o objetivo de tratar desta questão e apresentar um mapeamento dos posicionamentos de senadores e partidos em meio à questão, ao cenário latino-americano e também do papel do governo e chanceleres, que foi de constante prestação de contas em meio à casa.

Segundo Batalla (2011), por mais que o governo do FA tivesse uma vocação “latinoamericanista” e alinhada no espectro político ao governo argentino, isso não foi suficiente para fazer com este último tivesse um papel ativo na desobstrução da livre circulação nas pontes. Como consequência, em vias dessa passividade argentina, houve uma deterioração das relações bilaterais e o caso foi levado para tribunais do MERCOSUL e Haia.

De início, faz-se necessário assinalar que, a partir da análise dos dados das versões taquigráficas, o sistema político-partidário uruaio esteve fechado com o governo nesse episódio e sempre esteve aberto às discussões bilaterais com a Argentina. Isso foi perceptível antes e depois do julgamento do caso/disputa pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) de Haia, Holanda. Vide o posicionamento do Senador “blanco” Larrañaga, em 27 de março de 2008, mediante audiência com o Ministro Gonzalo Fernandez:

SEÑOR LARRAÑAGA.- Es cierto, hasta se dijo públicamente.

Con respecto a la situación con la Argentina, también quiero expresar que en el Uruguay todos los partidos han estado en sintonía con el país y con el Gobierno. Nuestro partido así ha marcado su afiliación y su respaldo a la posición del país y del Gobierno. Estoy plenamente de acuerdo con lo que ha expresado el señor Senador Couriel; cuando se dice que vamos a estar a resultas del fallo internacional de la Corte Internacional de La Haya, está bien, es lo que tenemos que decir, pero todos sabemos que sin diálogo con la República Argentina, podemos ganar en La Haya y perder en la bilateral; esto lo sabemos todos (URUGUAY, 2008a).

Em 8 de abril de 2010, outro “blanco”, o senador Lacalle Herrera, em uma sessão de atribuição de “Vênia” ao (então futuro) embaixador uruguaio na Argentina, destacou àquele a importância da nação irmã platina para a nação oriental e a grave ação do governo argentino que nada fez para desobstruir a passagem pelas pontes. Entretanto, assim como Larrañaga, o ex-presidente uruguaio lançou suas demandas para que o executivo continuasse tentando o diálogo com o seu homônimo da República Argentina:

(...) va a ir a la Embajada más importante que tiene nuestro país, junto con la del Brasil. Va a ir a la República Argentina en un momento de graves conflictos – que el Embajador ha omitido señalar, demasiado diplomáticamente, porque creo que deberíamos hablar del tema más irritante que tenemos con la República Argentina – con un Gobierno que no solamente ha agredido a la República Oriental del Uruguay, como es el del señor Kirchner y la señora Fernández de Kirchner, con la ilegítima decisión de impedir el paso por el puente de Fray Bentos (...)

(...) En primer lugar, en cuanto a la clausura de los puentes quiero señalar que la obstaculización del tránsito a través de esa vía de conexión con nuestro país es un acto ilegítimo desde el origen. Lo es si lo miramos a la luz de la ley argentina y de su Constitución, así como también lo es a nivel internacional, porque es violatorio del Tratado de Asunción, que garantiza el libre tránsito de bienes, personas y servicios entre los cuatro países signatarios.

(...) Por supuesto que el que dirige la política exterior es el Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República y del Ministro de Relaciones Exteriores. Nosotros no tenemos arte ni parte en esto, más que la oportunidad de charlar con el propuesto Embajador ante la República Argentina o más adelante invitar al señor Ministro para pedirle alguna explicación. De todas maneras, no podíamos dejar de mencionar este episodio (URUGUAY, 2010a).

Quanto à situação, esta converge para o que fora assinalado pela oposição. Todavia, a mesma pede cautela quanto às dimensões dos atos e uma empatia com a situação interna vivida pelo governo “legítimo” da Argentina (contendas à parte, existia, naquele momento, uma afinidade político-ideológica entre os partidos governistas do Uruguai e Argentina). Vide a fala do Senador do FA, Baráibar:

Con respecto al bloqueo del puente, comparto lo señalado por el señor Senador Lacalle Herrera en el sentido de que viola todos los Tratados, la Constitución argentina y el MERCOSUR, entre otras cosas, pero me consta que al Gobierno argentino – debo decir, en una fría y en una caliente – que en algún momento prohibió la presencia de los piqueteros o ambientalistas – como se les quiera llamar – hoy se le desbordó la situación y se le fue de las manos. Si bien hay muchos que quieren terminar con el conflicto, no lo van a poder lograr fácilmente. Si el Gobierno argentino dijera a los piqueteros o ambientalistas que tienen cuarenta y ocho horas para desalojar la Ruta 36 ya que, de lo contrario, se dará intervención a la fuerza pública, se podría generar una situación con consecuencias imprevisibles. Justamente, tenemos que ser prudentes a la hora de administrar y saber que el único recurso que queda para que los ambientalistas o piqueteros – a mi juicio, más piqueteros que ambientalistas – puedan efectivamente retirarse es una resolución, más allá de la que se tome con respecto a la ex Botnia. Nosotros tenemos que ser

cuidadosos y respetuosos del Gobierno argentino que fue instalado legítimamente y cuenta con todo el respaldo (URUGUAY, 2010a).

Em 13 de maio de 2010, ocorreu uma reunião conjunta entre as duas comissões com o Chanceler Almagro. A crise das “papeleras” era o tema e, de certa forma, permanecia irresoluta. Ademais, naquele momento, tal questão começava a respingar para outra incipiente instituição sul-americana em uma importante decisão: a UNASUL e a eleição de seu secretário geral. Isto posto, importante destacar que o principal nome para ocupar tal cargo era do ex-presidente argentino Néstor Kirchner. Sendo assim, o governo uruguaio se colocou – por razões óbvias – contrário ao nome. Vide o posicionamento do Chanceler Almagro:

Definitivamente, a través de nuestra presentación y de las preguntas o consultas posteriores, intentaremos aclarar las dudas que puedan haber surgido en torno al posicionamiento de Uruguay en la UNASUR, específicamente en lo que refiere también a la elección del Secretario General.

Como es de conocimiento de los señores Legisladores, la Secretaría General de la UNASUR ha sido cubierta en la última reunión cumbre de Presidentes. Este era un tema pendiente desde tiempo atrás, en función, obviamente, de la posición que Uruguay había asumido con respecto a vetar la candidatura del ex Presidente de la República Argentina, Néstor Kirchner.

Estimábamos que era nuestro deber y que correspondía realizar las consultas previas – como lo señalé en reuniones anteriores que mantuvimos en este ámbito – ya que nuestra idea es que la política exterior del Uruguay debe tener una base con el consenso más amplio posible, lo que implica, obviamente, tender hacia una política exterior de Estado en el futuro. A veces eso es más fácil en unas ocasiones que en otras y, definitivamente, este no era un tema neutro para el sistema político uruguayo. Ciertamente, se daba una serie de condicionantes. Una de ellas es el hecho de que Uruguay no ha ratificado el Tratado de la UNASUR – que no ha sido aprobado por el Poder Legislativo – por lo que no se ha depositado el instrumento de ratificación. De los nueve países que son necesarios, sólo cinco lo han hecho. Ese es un dato de la realidad (URUGUAY, 2010b).

Por conseguinte, deduz-se, a partir da fala do Chanceler uruguaio, que os dois fatos representavam, naquela circunstância, um impasse. Logo, tendo cada lado uma intenção de solucionar a sua questão, despontava a necessidade de reabertura do diálogo e sobretudo “boa-fé” entre as partes do conflito. Continua o Chanceler:

Esta agenda tiene su peso específico y lo cierto es que seguir la relación bilateral con Argentina sobre la misma base, o sea, la de que ellos no negocian porque nosotros vetamos a su ex Presidente y nosotros no negociamos por el bloqueo de los puentes, definitivamente nos llevaba a una acumulación aún mayor de temas, entre los cuales están en juego las exportaciones, el ingreso de divisas para Uruguay y muchos puestos de trabajo.

(...) Cuando el Presidente refiere al principio de buena fe, está aludiendo a ese que, cuando abrimos los libros de Derecho Internacional Público,

encontramos en la “A” como el principal rector de las relaciones entre los Estados. En este momento, el principio de buena fe indica la necesidad de negociar y destrabar el conflicto. La agenda se destraba, con respecto a los temas que señalé, por nuestra posición de no vetar al ex Presidente Kirchner en la UNASUR y con la convocatoria a una reunión bilateral con los gabinetes de las dos partes en la primera semana de junio en Anchorena. En esa instancia se incluirán todos estos asuntos de los que hemos estado hablando y que consideramos de fundamental importancia para el desarrollo del país.

(...) Creo que es de buena administración en la defensa del interés nacional destrabar la agenda bilateral con la Argentina, ser positivos y propositivos al respecto y acudir a las negociaciones, que nadie espera que sean fáciles (URUGUAY, 2010b).

Em resposta ao aludido pelo Chanceler, parte da oposição reconheceu os esforços do Executivo no afã de resolver o contencioso. Entretanto, tendo em conta o sistema político uruguaio e os papéis de destaque do executivo na política externa, esta colocou na conta do governo a responsabilidade dos eventuais insucessos de sua estratégia. Vide o posicionamento de Lacalle Herrera. Ele é ilustrativo quanto ao objeto desta pesquisa:

Me parece que tenemos que recordar que la conducción de la política exterior es privativa del Poder Ejecutivo. Considerando que tenemos un Gobierno con mayoría parlamentaria absoluta, los que somos parlamentarios de la oposición queremos ser muy claros en esta delimitación; todos la conocemos, pero debemos imbuirnos de ella. La conducción de la política exterior es privativa del Poder Ejecutivo, que tiene la gentileza de informar, como sucede hoy y como ha ocurrido siempre, ya que todos los Ministros de Relaciones Exteriores han tenido esa actitud. No obstante, es necesario que quede claro que las responsabilidades institucionales – y en este caso las políticas, por las mayorías obtenidas en las elecciones parlamentarias – son del Gobierno (URUGUAY, 2010b).

Na mesma sessão, o também “blanco” Senador Larrañaga apresentou uma postura um pouco mais branda comparada à de seu companheiro de partido, Lacalle Herrera. Assim, o mesmo trouxe em sua fala o que era, na visão dele, o diferencial do sistema político-partidário uruguaio naquele momento delicado (da decisão do Tribunal de Haia), a união entorno do nacional (em detrimento das diferenças partidárias):

Señor Presidente: en primer lugar, queremos agradecer al señor Canciller y a la delegación que lo acompaña, porque desde el comienzo de la gestión de Gobierno ha tenido una actitud y una disposición permanentes – tal como se ha subrayado aquí – para informar a la oposición de los distintos pasos que se han dado. Creo que eso vale, que eso importa, y hay que destacarlo, porque hace a la construcción de una política de Estado que el país indudablemente necesita. Como ha dicho el doctor Lacalle Herrera – cuya exposición como Senador del Partido Nacional apoyamos integralmente – no se trata, desde ningún punto de vista, de fragilizar al país. Eso no lo hemos hecho y no lo vamos a hacer, porque entendemos que el interés nacional ha predominado en

todos los Partidos y, además, el diferencial del sistema político uruguayo se construyó de manera estupenda cuando cuatro representantes de los Partidos uruguayos concurren a La Haya. Ese es un gesto nacional que habla muy bien de los Partidos políticos uruguayos. En lo personal, me nació un sentimiento muy especial de nacionalismo – dicho en el buen sentido de la palabra – cuando vi al doctor Abreu, al doctor Pasquet, al economista Couriel y al doctor Gatto como una representación del conjunto de los Partidos políticos uruguayos. Creo que eso es algo sumamente importante, es un gesto nacional diferente que la República Argentina no puede adoptar (URUGUAY, 2010b).

Dentro desse debate entorno das “papeleras”, um último posicionamento da oposição se faz necessário mencionar; é o do Senador “blanco” Abreu. Em sua fala, o mesmo destacou a particularidade geográfica uruguaia em meio ao cenário sul-americano, a necessidade da institucionalização de uma política externa de Estado, que reúna um consenso entorno dos temas importantes da nação. Por final, assim como Larrañaga, Abreu dirigiu louvores ao fato do Uruguai apresentar, em Haia, uma comitiva com representantes de todos os partidos:

Sabemos de las dificultades del país en materia de política exterior, que no son nuevas, sino que se arrastran desde la vieja historia del país; a veces se expresan con mayor o menor fuerza, pero son parte del hecho de que el ser uruguayo no es ya una condición, sino una profesión, tal como se definió en algún momento; y parte, también, de esta situación asimétrica que tampoco es nueva y que debemos administrar en nuestra intensa vecindad de los afectos.

Quisiera hacer hincapié en dos puntos. Uno de ellos es la importancia de la institucionalización de la política exterior, es decir, que sea una expresión institucional, que se trabaje en equipos interdisciplinarios, que se analicen todos los temas sensibles a la estrategia del país y que se complementen en el diálogo Presidentes y Cancilleres, siendo una sola la voz que represente al país desde el punto de vista institucional a la hora de este tipo de negociaciones, sobre todo en materia de política exterior. Aquí está el contenido de la negociación y los puntos que pudieron haber existido.

(...) El señor Senador Larrañaga mencionaba que la presencia de los Partidos Políticos en La Haya no fue menor. Quiero decir que quienes estuvimos allí sentimos la sana envidia de la República Argentina cuando veía que en una expresión institucional había una representación política que era capaz de estar por encima de los problemas puntuales. En Argentina el problema ya no es si se entienden entre distintos Partidos, sino dentro del mismo Partido; así que podemos imaginar el trabajo que deben de tener sobre estos temas. Uruguay ha defendido esto institucionalmente y creo que esa expresión es muy importante dada la asimetría, la fragilidad y las dificultades que tiene un país como el nuestro cuando debe enfrentarse al capricho de una persona, a la importancia de un mercado o a la decisión que nunca corre en un andarivel de reciprocidad para atender los intereses de economías como la nuestra, que siempre buscan un mejor posicionamiento (URUGUAY, 2010b).

Por fim, destaca-se aqui que este problema pontual entre Uruguai e Argentina, a questão das “papeleras”, foi definido no ano de 2010. Entretanto, outras questões intra-MERCOSUL ficaram irresolutas, como as restrições ao livre comércio dentro do bloco.

Isso de certa forma afeta e tem afetado (como já foi dito tantas vezes aqui) a credibilidade da instituição e a relação entre os dois países.

4.5 Sobre a negociação do acordo bilateral MERCOSUL-União Europeia e a aproximação uruguaia com os países da Aliança do Pacífico

De maneira recorrente, neste trabalho, foi apontado que um dos mais importantes desafios dos Estados nacionais (e o Uruguai não foge à regra nisso), em matéria de política externa, em meio a esse cenário global, é a inserção internacional em posições que favoreçam a competitividade econômica dos países. Logo, para os países que lançam mão de uma estratégia de regionalismo aberto, firmar acordos bilaterais com países ou blocos é algo de extrema necessidade. No caso do MERCOSUL, desde o fim dos anos 90, existe uma intenção de firmar um acordo com a União Europeia. Em matéria de instituição, esta última também manifesta desejo de concretizar o que seria o maior acordo⁶⁵ e área de livre comércio do mundo. Entretanto, desde o princípio, entraves/obstáculos de lado a lado têm impedido que tal compromisso venha a ser selado. Por esse fato, e também pela diminuição do MERCOSUL na pauta de destino de exportações do país, o país oriental busca aproximação com outros parceiros e atua como negociador do MERCOSUL para a obtenção de acordos com outros blocos. É o que esta seção objetiva trabalhar.

Primeiramente, cabe assinalar que, dentro do recorte temporal da pesquisa, o tema Acordo MERCOSUL/UE foi recorrente e apareceu nas versões taquigráficas de todas legislações e, logo, foi preocupação de todos os governos (do Partido Colorado ao Frente Amplio) estudados no recorte. Apesar disso, tal acordo – como já mencionado anteriormente – não foi sacramentado devido a muitos entraves. Do lado “mercosulino”, segundo Caetano e Vaillant (2004) pesa o fato do MERCOSUL representar uma união aduaneira imperfeita com restrições comerciais dentro do próprio bloco. Ademais, ainda segundo os autores, a instituição está sustentada em um forte

⁶⁵ Segundo o diário “El País”: Mesmo sem um marco formal, a relação comercial entre os dois blocos é muito intensa. A UE é o principal parceiro comercial do Mercosul, com cifras que representam 21% do seu intercâmbio com o exterior, segundo dados da Comissão Europeia. As exportações comunitárias a esses países latino-americanos dobraram em 10 anos, atingindo 46 bilhões de euros (cerca de 166,82 bilhões de reais) em 2015. Vide em <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/18/internacional/1500397145_258352.html>. Acesso em 08/11/2017.

intergovernamentalismo e os sócios do MERCOSUL têm medo de se integrar a partir de uma estrutura supranacional. Como implicação, isso faz com que a integração não avance/evolua em sua funcionalidade/resolução de controvérsias e se tem um quadro de fadiga quanto à mesma. Apesar disso, os autores pensam que os sócios do MERCOSUL deveriam continuar insistindo em fechar um acordo:

Dado el carácter integral de la asociación, que incorpora además del canal comercial, el político y el de cooperación, el acuerdo con la Unión Europea luce como una propuesta idónea para que el MERCOSUR logre beneficiarse de la tecnología de la integración económica que los europeos, no resulta exagerado decirlo, han fundado (CAETANO; VAILLANT, 2004, p. 21).

Por outro lado, o europeu, em uma audiência em 1 de novembro de 2001, o então Chanceler Didier Opertti veio prestar esclarecimentos a respeito de questões comerciais e também das futuras negociações com os europeus. E um dos entraves que dificultava a entrada e a competitividade dos produtos uruguaios (e do MERCOSUL) eram os subsídios pagos e a reação de agricultores europeus à entrada dos produtos agropecuários sul-americanos (competitivos pela quantidade e qualidade). Vide a fala do Ministro:

Ustedes saben perfectamente bien que allí reside una de las grandes dificultades de nuestra política comercial, particularmente con la Unión Europea. ¿Por qué? Porque se ha llegado – como alguna vez lo hemos dicho en este mismo Cuerpo – al extremo de pagar a un productor por no producir, por no plantar, para mantener determinados valores referidos al manejo del territorio, del ordenamiento territorial y el medio ambiente (URUGUAY, 2001c).

Anos depois, muitas das críticas ainda giravam em torno dos subsídios europeus e outras formas de protecionismo. Vide o posicionamento do Senador Couriel do FA:

Por lo tanto, quisiera referirme a dos aspectos. Por un lado, a que la Unión Europea no cumple con la rebaja de los subsidios agrícolas, y este tema no es menor, porque nos afecta como en el caso de Estados Unidos y Japón. El problema con la Unión Europea es muy importante, porque siempre ha sido más dura que todos en materia de subsidios agrícolas; y ahí surge una dificultad de negociación del MERCOSUR con ella (URUGUAY, 2007).

Importante assinalar também que, na mesma reunião, outros obstáculos foram mencionados pelo Chanceler. Estes, mais de caráter endógeno ao MERCOSUL, dizem respeito às diferenças e disparidades internas dos membros do bloco e ao seu papel dentro da divisão internacional do trabalho:

Nosotros no somos un país industrial, no tenemos un proyecto industrial como para reemplazar. Y esta es una definición política importante. Somos una nación que puede ser agroindustrial o de servicios, pero no somos un país con potencialidad industrial. Tenemos algunas industrias y, naturalmente, es bueno que así sea cuando, además, trabajan con materias primas autóctonas, como es el caso de los hilados, los casimires, nuestros productos envasados y los cárnicos. Sin embargo, no tenemos un proyecto industrial de gran porte, como es el caso de Argentina y, particularmente, Brasil. En consecuencia, nuestra agenda de negociaciones es distinta de la brasileña. Es esa la gran dificultad de esta negociación, es decir, cómo juntar en una negociación única a cuatro socios que tienen intereses distintos. Esa es la gran dificultad del MERCOSUR adentro y del MERCOSUR fuera (URUGUAY, 2001c).

Ainda dentro da temática relativa aos obstáculos endógenos, em audiência de 7 de maio de 2007, com membros do Parlamento Europeu, a Comissão de Assuntos Internacionais do Senado discutiu temas relativos à inauguração do Parlasul e também sobre o acordo com a EU. Isto posto, o senador “blanco” Abreu apresentou sua leitura dos fatos/fatores que, na visão dele, não colaboram para o sucesso da negociação. Dentre eles, destaca-se um, a posição do Brasil:

La Unión Europea alcanzó acuerdos comerciales con dos países: con México y con Chile, pero no con el MERCOSUR. Y cuando habla de Brasil, sabe que este país es el que ha obstaculizado – en el buen sentido de la palabra – todas las negociaciones con la Unión Europea, aunque ésta también ha puesto lo suyo para que así ocurra. Obviamente, cuando Brasil negocia lo hace en nombre de su industria y de sus intereses, y trata de que los países incorporados al proceso de integración no tengan prioridades distintas a las de la visión brasileña (URUGUAY, 2007).

Diante do exposto, recorrentes também são as visitas de comitivas (e consequentemente a reabertura das negociações) de membros da União Europeia. Dentro dessas visitas são manifestadas as intenções de fechamento de acordo de lado a lado. Entretanto, tais encontros não culminaram em compromissos efetivos. Para ilustrar tal afirmação, vide os posicionamentos abaixo em meio a encontros entre as autoridades e representantes uruguaios:

SEÑOR TROBO (deputado do Partido Nacional)- Por esa razón, quizás el anuncio más interesante de los últimos tiempos es el que tiene que ver con que las negociaciones en torno al acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR vuelvan a ponerse en marcha. Creo que para la Unión Europea esto es muy prestigioso, como también lo es para nosotros. Sin duda alguna, es un acuerdo de características particulares, que deseamos fervientemente que avance y, en la medida de lo posible, nos permita en términos razonables seguir desarrollándonos adecuadamente, valorar realmente nuestra producción y lograr su colocación, sobre todo en el mercado europeo, que para nuestra producción tiene una categoría muy especial por sus valores y sus precios. En ese sentido, los parlamentarios aspiramos a poder tener, dentro de poco tiempo, un documento donde conste el acuerdo entre el MERCOSUR y Europa (URUGUAY, 2010c).

Vide a resposta do representante europeu, Sr. Barret. Ela ilustra as dificuldades em torno da aceitação de itens relativos à pauta comercial:

En cuanto a la negociación de la Unión Europea con el MERCOSUR, debo decir que este tema hay que analizarlo en su contexto. Hace muchos años que estamos negociando y hemos quedado detenidos en el capítulo comercial durante seis años. Se llevaron a cabo cuatro reuniones informales entre los negociadores que determinaron los sectores donde hay verdaderos problemas, en los cuales hay que trabajar. La suma de esas reuniones se refleja en una recomendación de la Unión Europea, que llega en un momento en el que existe bastante convergencia entre las posiciones como para sentarnos a la mesa a hablar seriamente sobre un acuerdo. No debemos olvidar que el acuerdo que estamos buscando no es solamente comercial, sino de asociación, y que va a tener tres componentes: uno, es el componente político – ya tenemos intercambios políticos de alto valor – otro, es el de cooperación – hay un programa de cooperación con el MERCOSUR muy desarrollado, que podría desarrollarse mucho más con un acuerdo de asociación – y, el último y más difícil, el componente comercial. Nuestra idea es avanzar rápidamente en este asunto. Pensamos que si se empieza a negociar a fin de este mes, deberíamos determinar en la agenda los puntos sobre los cuales tenemos que concentrarnos para poder arribar a un acuerdo. No obstante, no debemos establecer una fecha, pues esto nunca se hace antes de empezar. Actualmente, ambas partes están completamente convencidas de que si nos ponemos a negociar formalmente de nuevo, vamos a arribar con éxito a un acuerdo, y no al fracaso como sucedió en el año 2004. Este es un desafío para nosotros, pero también para los mercosurianos, que debemos lograr este acuerdo, ya que ello significaría la creación de la zona de libre comercio más grande del mundo y varias ventajas políticas para los socios, que tienen tantas cosas en común desde el punto de vista político y no solo en el área comercial. Para nosotros es importantísimo lograr este acuerdo; es más, es nuestra prioridad número uno entre los acuerdos que restan por hacerse entre la Unión Europea y sus socios en el mundo (URUGUAY, 2010c).

Ainda dentro das tratativas e negociações MERCOSUL/UE, dentro do recorte temporal da pesquisa, um último posicionamento é importante de assinalar. E ele advém do Chanceler Rodolfo Nin Novoa, no dia 30 de julho de 2015. A partir de suas palavras, entende-se que se tal acordo com a UE malograrse (novamente) por conta das restrições europeias aos produtos oriundos da agropecuária uruguaia, o governo oriental miraria mercados em todo mundo; assim, lançar estratégias de curto, médio e longo prazo. E no que toca ao curto prazo, estão – como alvo – os países da Aliança do Pacífico e o universo comercial que a toca:

Sinceramente, creemos que la posibilidad de conversar y poner sobre la mesa el tema de los acuerdos comerciales con importantes bloques, en primer lugar con la Unión Europea, es una oportunidad que el Mercosur va a llevar adelante.

En esa reunión que se va a realizar en agosto van a comenzar – allí espero olfatear la intención de todos los países de llegar a un acuerdo con la Unión Europea – las conversaciones sobre las listas de bienes con desgravaciones parciales, que la Unión ha considerado insatisfactorias. Por nuestra parte

queremos ver qué es lo que ese bloque nos plantea. Lo que establece cualquier acuerdo de libre comercio en el mundo es que haya un 90% de bienes y servicios desgravados y de libre circulación entre los bloques o países, por lo que me interesa especialmente conocer ese 10% que la Unión Europea se guarda para sí. Desde ya estoy diciendo que si ese 10% está integrado por los productos agrícolas, que son los que a nosotros nos interesa ingresar sin barreras ni aranceles, ese acuerdo no sería beneficioso para el Uruguay.

(...) (logo) Creemos que nuestra pertenencia como observadores en la Alianza del Pacífico es una convergencia que se puede dar perfectamente con los países que la integran. Uruguay ha celebrado un acuerdo de complementación económica con Chile, Perú y Colombia y tiene un tratado de libre comercio con México. Por lo tanto, consideramos que la dificultad para converger no sería mayor. La Alianza del Pacífico tiene, a su vez, una vinculación con el transpacífico, que también se está moviendo de una manera muy importante (URUGUAY, 2015).

Na transição do tema UE para Aliança do Pacífico, faz-se necessário salientar que esta adotou o modelo de integração via estratégia de regionalismo aberto:

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

La agenda del bloque comprende también circulación de personas, tránsito migratorio y mecanismos de solución de controversias (BATALLA; BURIAN; TELIAS, 2015, p. 29).

Segundo Batalla, Burian e Telias (2015), por medidas unilaterais ou multilaterais (tornando-se membro observador) o Uruguai tem se aproximado de maneira efetiva da Aliança do Pacífico e conseqüentemente dos países que a integram (mesmo a contragosto dos sócios do MERCOSUL). Ainda segundo os autores, o que chama a atenção é que:

La decisión uruguaya de pedir ingreso a la Alianza del Pacífico en 2012 tuvo un origen exclusivamente gubernamental: esta condición contrasta con la decisión de solicitar el ingreso al proceso de integración que Brasil y Argentina estaban concretando en 1991 porque, en ese caso, fue la intervención altamente proactiva del sector privado, liderado por la Cámara de Industrias del Uruguay, el factor que condujo al canciller Héctor Gross Espiel a reclamar a los gobiernos de los dos vecinos mayores la apertura de negociaciones cuatripartitas, incluyendo también a Paraguay. En el caso de la incorporación a la Alianza del Pacífico, no parece haber existido una iniciativa privada fuerte en el mismo sentido, aunque es preciso anotar que el sector privado uruguayo ha sostenido posiciones a favor de la apertura comercial y ha tenido valoraciones críticas del Mercosur. De alguna forma, los partidos logran canalizar estas visiones y colocarlas en la agenda de debate de la política exterior uruguaya (BATALLA; BURIAN; TELIAS, 2015, p. 30-31).

Mediante a isso, em 1 de setembro de 2016, cabe mencionar aqui uma visita espontânea do senhor Chanceler Rodolfo Nin Novoa para tratar do tema relativo ao TLC com o Chile. Atenta-se que se tratou de uma reunião conjunta entre as duas comissões para celebrar o encaminhamento do acordo bilateral com o governo chileno. Vide as palavras do Ministro:

En primer lugar, quiero decir que me siento un cierto grado de satisfacción porque es la primera vez que un ministro viene a explicar un tratado de carácter internacional antes de que se firme, pues de acuerdo con el orden constitucional, se trata de una materia que le compete al Poder Ejecutivo.

(...) ¿Por qué estamos pensando en este y en otro tipo de acuerdos? En primer lugar, porque hay una realidad que es incontrastable: actualmente, el Uruguay accede solamente al 7,12% del mercado global de bienes con un esquema de preferencia. (...) Uno de los objetivos de este Gobierno es tratar de mejorar las condiciones de acceso a los mercados internacionales, evitando gran parte del pago de aranceles, que en definitiva resienten la actividad económica y, por lo tanto, impactan directamente en el empleo (URUGUAY, 2016).

Por conseguinte, a partir do que se lê, nos discursos, a abertura – por parte do governo uruguaio do FA – é necessária, uma vez que as vendas do país para o MERCOSUL não representam, nesse ano, ¼ das exportações e o país paga, em outros mercados, tarifas protecionistas para inserir-se no mercado externo. Então, a partir da fala do ministro, é preciso que o país consiga uma preferência de tarifas/abertura comercial. Todavia, ainda segundo o ministro, isso não significa que o Uruguai deva sair do MERCOSUL e adentrar à Aliança:

Creo que hay que destacar que el hecho de que se pretenda negociar acuerdos comerciales con los países miembros de la Alianza del Pacífico en forma bilateral nada tiene que ver con un eventual ingreso de nuestro país a ese bloque, porque si deseamos ingresar a ese bloque tenemos que suscribir la Declaración de Paranal, Antofagasta, Chile, que es la que crea la Alianza del Pacífico. Esta Secretaría de Estado todavía no está en ese horizonte, aunque sí estamos, como ustedes saben, participando de las reuniones en carácter de observadores (URUGUAY, 2016).

De certa forma isso converge para o que o trabalho de Batalla, Burian e Telias (2015) aponta, que é a busca de alternativas para a Ásia e Pacífico e uma demanda constante de flexibilização das normas do MERCOSUL para fechar acordos comerciais com terceiros:

En una entrevista con AFP en agosto de 2013, Mujica argumentó que Mercosur debe flexibilizar ciertas normativas si pretende crecer y recibir la adhesión de nuevos socios; en particular destacó la necesidad de mayor flexibilidad para que los socios negocien acuerdos comerciales con terceros países cuando no es posible avanzar como bloque y citó como ejemplo el

TLC firmado con México en 2003 (BATALLA; BURIAN; TELIAS, 2015, p. 33).

Cabe assinalar também que tal temática, a da aproximação com a Aliança do Pacífico, tem dividido o sistema partidário uruguaio. Em enquete feita por Burian (2015), a maioria dos deputados se mostrou favorável à incorporação do Uruguai à Aliança do Pacífico como membro pleno, sobretudo a oposição. No caso do FA, 1/3 se mostrou favorável (caso da Frente LÍber Seregñi que tem como destaque o presidente Vázquez, o chanceler Nin Novoa e o Ministro da Economia Danilo Astori):

El debate sobre la posible incorporación del Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico generó diferencias en la interna del Frente Amplio y también matices en la oposición, con posiciones que alternaron desde la ruptura con el Mercosur hasta el mantenimiento en el bloque pero con la oportunidad de nuevas vías comerciales (BATALLA; BURIAN; TELIAS, 2015, p. 34.)

Por último, dentro dessa temática do acordo bilateral com o Chile, destaca-se uma preocupação da Senadora “blanca” Veronica Alonso (favorável ao acordo) quanto à preservação do TLC (por conta de uma possível insurgência das forças políticas/setores do FA mais radicais como aconteceu com o TISA) com o Chile e uma resposta do Ministro:

Quiero hacerle una pregunta al canciller que tiene que ver con cuestiones políticas. Espero que esto no ocurra como ya sucedió en otras instancias con acuerdos de nuestro país en materia de servicios, especialmente, en el tema del TISA. Digo esto porque hemos escuchado que hay algunas preocupaciones con respecto a la posibilidad de que Uruguay firme un acuerdo bilateral con Chile. La preocupación está centrada, sobre todo, en que este acuerdo pueda abrir las puertas al TPP, con el miedo que conlleva a que Estados Unidos pueda estar detrás de él; por eso hice la referencia a las visiones ideológicas. En este sentido, hace un tiempo leí algunas declaraciones hechas por un integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes – el diputado Chiazzaro –, quien decía que el tema se estaba manejando bastante en secreto. Algo parecido se dijo con respecto al TISA: que se negociaba en secreto y que eso era malo para la democracia, decía el diputado. También hubo algunas voces preocupantes a este respecto; por ejemplo, el diputado Núñez – del Partido Comunista – y el diputado Caggiani expresaron su preocupación.

Si bien este acuerdo – que parece estar muy avanzado –, indudablemente, va a tener su discusión en el Parlamento para su ratificación, no queremos que todo ese esfuerzo que realizan los negociadores y la Cancillería corra la misma suerte que el TISA, del que terminamos bajándonos no por mandato del Gobierno sino del plenario del Frente Amplio.

Entonces, quiero dejar constancia de mi preocupación y trasmitírsela al canciller. Me gustaría que nos dijera si esto ha sido analizado con la fuerza de gobierno y, en particular, con la bancada oficialista, porque queremos evitar que en este caso suceda lo mismo que con el TISA. Creemos que este es un buen acuerdo que Uruguay necesita, por lo cual tiene todo el apoyo del Partido Nacional, que quiere hacer fuerza para que estos tratados no terminen

frustrándose por el camino por visiones ideológicas – como dijimos al principio – que ya están perimidas en el mundo (URUGUAY, 2016).

Em resposta, o Ministro Nin Novoa chamou a atenção para as competências e atribuições legais do Poder Executivo. Isso, de certa forma, converge para o objeto de estudo desta pesquisa, que avalia quem são os protagonistas na elaboração da política externa da República Oriental do Uruguai:

Aquí se ha preguntado, por parte de la señora senadora Alonso, cuál va a ser el método de presentación o el curso normal de este acuerdo. Me voy a permitir leer los artículos de la Constitución – sé que los señores legisladores los saben de memoria – que están vinculados a las competencias de los Poderes del Estado.

El artículo 168 da al Poder Ejecutivo – es decir, al presidente de la república actuando con el ministro o ministros respectivos o con el Consejo de Ministros – la competencia de «Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo», y a la Asamblea General le compete «Decretar la guerra y aprobar o reprobar por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras».

De manera que el Poder Ejecutivo va a terminar este acuerdo, va a firmarlo con Chile⁶⁶ y lo enviará al Parlamento, donde se ratificará o no. Esa es la mecánica, el orden constitucional de las cosas. Creo que la pregunta era importante porque hay un antecedente, como dijo la señora senadora Alonso, que marca otra cosa (URUGUAY, 2016).

Em conclusão, a partir do que foi exposto, pode-se afirmar que o Uruguai, a partir de mecanismos bilaterais e do MERCOSUL, e por uma estratégia de regionalismo aberto, deseja se aproximar do comércio no Pacífico e firmar um acordo interblocos com a UE. Nessa situação em particular, nos últimos anos, sua chancelaria foi a mais atuante nos diálogos com os representantes europeus. Entretanto, seus esforços – até o momento da escrita deste texto - têm sido em vão, pois o “lobby” do setor agropecuário europeu, sobretudo vinculado à França, Irlanda e Polônia, tem feito de tudo para que o acordo seja sempre postergado. Por essa razão, e por conta do mau momento vivido pelo MERCOSUL, o governo uruguaio tem demandado flexibilidade a seus sócios e se aproximado mais da Aliança do Pacífico. Quanto ao legislativo, este, na sua maioria (inclusive na oposição), apoia tal empreitada governista.

⁶⁶ Por mais que nesse primeiro momento, dentro das comissões, o TCL com o Chile foi bem aceito, em um segundo momento, no plenário, o mesmo não se passou, pois o acordo ainda não foi ratificado pelo Legislativo. Para saber mais vide: <<https://www.elpais.com.uy/informacion/aprobacion-tlc-chile-divide-gobierno-frente.html>>. Acesso em 11/01/2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como conclusão, pode-se afirmar que dentro das estruturas do Estado Uruguaio não há espaço para uma construção compartilhada da política exterior executivo-legislativo, uma vez que faltam mecanismos formais para que a política exterior uruguaia seja mais aberta e que tenha uma participação mais ativa do legislativo. Como apresentado ao longo do texto, o Legislativo aprova/reprova projetos de lei, acordos variados, delibera sobre temas, fiscaliza e convoca os ministros, sobretudo o Chanceler, e este frequentemente está aberto para debates com o legislativo, atendendo a pedidos formais ou informais.

A política exterior uruguaia, em matéria geral, acompanha a dos seus vizinhos, ou seja, é uma política exterior de matiz presidencialista, com protagonismo do presidente, do ministro de Relações Exteriores e Chancelaria. Entretanto, não significa que outros atores e instituições não tenham influência no processo.

Como exposto, a partir da teoria e das entrevistas, o sistema partidário uruguaio, apesar de sua moderada fragmentação (três partidos tradicionais, um ganhando relativa força e outros acidentais) apresenta certas complexidades. Um destaque são os setores/facções dentro dos partidos que representam ideologias, interesses e demandas que, às vezes, geram conflitos e fortes dissensões dentro das próprias agremiações ou partidos. Logo, tendo em mente a política externa, que é nosso objeto, é necessário para o governo (Presidente, Chanceler e Chancelaria) apresentar canais de diálogo e negociação com as lideranças de facções na Assembleia Nacional, as facções como um todo e os movimentos sociais que estão por detrás delas. Citando o exemplo do Frente Amplio, isso foi perceptível na questão em torno do malogrado TLC com os EUA, no início do governo Vázquez, o abandono do TISA e mais recentemente o impasse com a negociação do TLC com o Chile.

No que toca aos projetos integracionistas de que o país participa, como apontado nesse texto, de maneira recorrente, estes estão estruturados dentro de uma lógica intergovernamental. Sendo assim, os Estados Nacionais, a partir da representação do Poder Executivo, ainda possuem a última decisão no que toca a aprovação das medidas e aos possíveis avanços e aprofundamentos da integração. Em suma, tal lógica orienta a ação dos Estados dentro do cenário de atuação (e no caso que interessa aqui, ao Uruguai).

Entretanto, a partir de uma visão construtivista, não significa que a conjuntura está estanque. Ou seja, a estrutura dos Estados e dos próprios blocos econômicos/projetos de integração estão abertas para que os atores possam, em meio a uma atividade diplomática e interacional, cambiar e aprofundar as regras e torná-las mais plurais e democráticas implicando na possibilidade de gerar maior participação (envolvendo novos atores ou reforçando a figura do Parlasul, por exemplo), construir novos valores, percepções e reforçar os laços de interdependência dentro de uma comunidade de países sul-americanos em meio a um cenário global. Logo, fomentando mais interação e cooperação que, como consequência, viriam para reforçar os laços de integração, contribuindo também para a efetivação, a continuidade/reforço das instituições e consolidação da identidade em torno da comunidade de países.

Ainda sobre os projetos de integração, outro tema recorrente foi da disfuncionalidade, sobretudo do MERCOSUL (o bloco mais antigo e mais institucionalizado dentre os membros efetivos). A partir de uma visão neofuncionalista, a integração deve ter como motivação promover e estimular a seus membros segurança, cooperação, desenvolvimento, bem-estar e uma vontade comum. Além, a mesma deve respeitar os valores nacionais e atender interesses amplos da comunidade. Dentre seus principais pressupostos estão o critério de atendimento subjetivo das expectativas, ampla democratização, continuidade dos ganhos para setores sociais e compensação aos prejudicados.

Em suma, a integração só se assentará (constituindo assim uma identidade) mediante sua continuidade com o viés econômico impulsionando o político. Dito isso, ao se ter em mente a integração do MERCOSUL, isto está muito longe de acontecer, uma vez que o volume comercial está em involução nos últimos anos. Isso sem contar a postura egoísta/protecionista dos Estados que prevalece sobre a cooperação e o aprofundamento da interdependência. Ademais, todas as decisões são concentradas nos executivos dos países membros efetivos. Logo, ainda partir de uma visão neofuncionalista, falta ao MERCOSUL dar um passo à frente no aprofundamento da integração regional com a criação de estruturas e burocracia com autonomias para a resolução das controvérsias e a ampla e dinâmica tomada de decisões. Ou seja, remetendo aqui ao conceito chave de *spill-over*, que diz respeito ao derramamento/espalhamento do processo que implica na retirada de poder da instância nacional e na sua transferência para uma esfera supranacional.

Ademais, como antes pontuado, é possível afirmar, a partir dos dados e das entrevistas, que tais avanços ou aprofundamento dos projetos de integração estão condicionados ao sucesso econômico do bloco. A título de ilustração, durante a chamada “Era Rosa” ou “Onda Esquerdista” muito se disse e acenou politicamente para tal. Entretanto, nada houve de concreto que sustentasse tais manifestações.

Finalmente, à guisa de conclusão, esta dissertação apresentou que, a despeito da política externa ser um atributo particular do Executivo, o Legislativo desfruta de uma certa influência e de canais para um diálogo com Chancelaria e Presidente. Assim, como apresentado ao longo do trabalho, certos projetos, acordos, tratados somente são enviados às Comissões e ao Plenário se o governo entende que possui votos para aprovação. Além disso, foi perceptível que a maioria dos parlamentares apresenta uma visão particularmente econômica e comercial da integração (“fenícia” – como dizem os uruguaios). Logo, como implicação, tem-se uma dificuldade de incorporação de novos temas ou de ampliação da agenda (dificultando assim uma maior pluralidade e institucionalização dos projetos de integração).

REFERÊNCIAS

ABELENDA, Rodrigo Chávez. **La izquierda uruguaya y la integración**. In: Brecha, 8 de marzo de 2013.

ANTON, Romeo Pérez. **Rumbos y avatares de la política exterior**. IN: 20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples. Montevideo, Taurus, 2005.

BATALLA, Isabel C. Transiciones en la política exterior de Uruguay (2000-2011). **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, v. 6, n. 11, Enero-Junio 2011.

BATALLA, Isabel C. Política exterior de Uruguay en el MERCOSUR durante el gobierno de José Mujica. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, Jul-Dez 2013.

BATALLA, Isabel; BURIAN, Camilo M. López; TELIAS, Diego. Uruguay y la Alianza del Pacífico: ¿repensando el modelo de inserción internacional? **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**. Vol. 10, n. 19. Enero-junio 2015.

BURIAN, Camilo M. López. **UNASUR en la política exterior uruguaya**. El posicionamiento de los partidos políticos durante el gobierno de José Mujica (2010-2014). FLACSO-ISA; Buenos Aires, 23 al 25 de julio de 2014.

BURIAN, Camilo M. López. **Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015)**. La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, 2015.

CAETANO, Gerardo. **20 años de democracia**. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples. Montevideo, Taurus, 2005.

CAETANO, Gerardo; VAILLANT, Marcel. **¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR?** Apuntes para entender requerimientos recíprocos. FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, 2004.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v.2, n.4, p.01-13, 2008.

DRUMMOND, Maria C. A. **Democracia Desconstruída**. O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. 418 p.

GROS ESPIELL, Héctor. **Regulación jurídica de los partidos em Uruguay**. [idea.int/publications/Urugai:2013](http://www.idea.int/publications/Urugai:2013). Disponível em: <http://www.idea.int/publications/lrpp/upload/Uruguay.pdf>>. Acesso em 01/07/2016 .

GUERRA, Pablo A. **Para comprender la estructura política en el Uruguay**. Serie Documentos de Trabajo, n. 1, 1999. Disponível em: <<http://www.chasque.net/pdc/comprender.htm>>. Acesso em 01/07/2016 .

GLARBO, Kenneth. Wide-awake diplomacy: reconstructing the Common Foreign and Security Policy of the EU. **Journal of European Public Policy**, 1999.

GOLDENBERG, Mirían. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GONDIM, Linda M. P.; LIMA, Jacob C. **A pesquisa como artesanato intelectual**: considerações sobre método em bom senso. São Carlos: EDUFSCAR, 2010.

HAAS, Ernest. (1970). The Study of Regional Theorizing: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. **International Organization**, 24, 607-646.

HURREL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, volume 17, 1995.

JACKSON, Robert H.; SØRENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais**: teorias e abordagens. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7, janeiro-abril de 2012, pp. 349-385.

LANZA, Edison. **Uruguay y el Mercosur. Entre las convicciones y la realidad global**. Brecha, n. 1425, 15 de marzo de 2013.

LANZARO, Jorge. Os Partidos Uruguaios: a transição na transição. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, Vol. IX, nº 2, Outubro, 2003, pp. 46-72. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v9n2/v9n2a03.pdf>>. Acesso em 01/07/2016.

LUZURIAGA, Wilson Fernández. **La gobernanza como guía para la construcción de una Política Exterior de Estado**. Unidad Multidisciplinaria - Programa de Población Facultad de Ciencias Sociales. Documentos de Trabajo n. 73, febrero 2008.

LUZURIAGA, Wilson Fernández. **Toma de decisiones en Política Exterior Uruguay: de los autores paradigmáticas a la realidad jurídica**. Serie Documentos de Trabajo, n. 85. Unidad Multidisciplinaria Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Octubre 2015.

LUZURIAGA, Wilson Fernández; POSE, Nicolás. El Parlamento Uruguayo en el segundo gobierno del Frente Amplio. **COLECCIÓN**, n. 25, 2015, pp. 41-80.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. **NORTEAMÉRICA**. Año 6, número 2, julio-diciembre de 2011.

MARIANO, Karina L. P. **Nova visão das teorias de integração regional**. Um modelo para a América Latina. UNESP, Marília, 2004.

MARIANO, Marcelo P.; MARIANO, Karina L. P. As teorias de integração e os Estados subnacionais. **Impulso**, n. 31, 2002.

NILSON, Diego Hernández; POSE, Nicolás; RAGGIO, Andrés. Entre el Norte y el Sur. La política exterior de los gobiernos del Frente Amplio (2005-2014). **Cadernos do Tempo Presente**, n. 23, jun/jul. 2016, p. 38-53.

PERROTA, Daniela. **La integración regional como objeto de estudio**. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. 2013. Disponível em: <https://www.academia.edu/4279760/La_integraci%C3%B3n_regional_como_objeto_de_estudio._De_las_teor%C3%ADas_tradicionales_a_los_enfoques_actuales>. Acesso em 31/01/2017.

RAMOS, Hugo D. Integración regional y organizaciones político-partidarias. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR. **REVISTA DEBATES**, Porto Alegre, v.7, n.2, p.33-50, maio-ago. 2013.

REIS, Guilherme S. A disputa político-partidária no Uruguai: oponentes externos, adversários internos. **Observador On-Line**, v.6, n.03, mar. 2011.

REUS-SMIT, Christian. **Constructivism**. IN: BURCHILL, Scott et alli. Theories of International Relations. New York: Palgrave, 2001.

REVELEZ, Lincoln Bizzozero. Uruguay y los procesos de integración regional - Trayectoria, cambios y debates. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 97-117, jan-abr. 2010.

RODRÍGUEZ, José Raúl; VAIRO, Daniela. Comportamento eleitoral no Uruguai: elucidando as chaves do triunfo de José Mujica nas eleições presidenciais de 2009. **Em Debate**. Belo Horizonte, v.2, n.4, p. 27-35, abr. 2010.

SARTORI, Giovanni. **Ingeniería Constitucional Comparada**. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Zahar Editores/Editora UnB, Rio de Janeiro/Brasília, 1982.

SASSEN, Saskia. **The Global City**: New York, London, Tokyo. Princeton University Press, 2nd ed. 2001.

SERBIN, Andrés. **Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul**. Lua Nova: São Paulo, 2013.

URUGUAY. **Constitución de la República Oriental del Uruguay**. Montevideo, 1997.

URUGUAY. **Reglamento de la Asamblea General Legislativa de la República Oriental del Uruguay**. Montevideo, 20 abr. 1993.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JR., Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, 2014.

ZOVATTO, Daniel e HENRÍQUEZ, J. Jesus Orozco (coords.): **Reforma política y electoral en América Latina-1978-2007**. México: UNAM/IDEA, 2008

WENDT, Alexander. **Anarchy is what states make of it**. International Organization, 46, 1992.

REFERÊNCIAS DAS VERSÕES TAQUIGRÁFICAS DA CÂMARA DE REPRESENTANTES

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Visita de los señores vicepresidentes de las cámaras de diputados de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil**. Montevideo, 27, marzo, 2003a.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Área de Libre Comercio de las Américas**. Montevideo, 5, noviembre, 2003b.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Visita del Ministro de Relaciones Exteriores, Señor Reinaldo Gargano**. Montevideo, 30, marzo, 2005.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Construcción de plantas de celulosa em la República Oriental del Uruguay. Acuerdo Comercial con el gobierno de los Estados Unidos de América**. Montevideo, 15, marzo, 2006a.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur**. Montevideo, 29, marzo, 2006b.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Visita del Ministro de Relaciones Exteriores, Señor Reinaldo Gargano**. Montevideo, 2, agosto, 2006c.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur**. Montevideo, 13, noviembre, 2006d.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur**. Montevideo, 15, noviembre, 2006e.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Visita del Ministro de Relaciones Exteriores, Señor Reinaldo Gargano.** Montevideo, 11, julio, 2007.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Visita del Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Luis Leonardo Almagro.** Montevideo, 21, abril, 2010a.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.** Montevideo, 09, junio, 2010b.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Cooperativas del Mercosur.** Montevideo, 21, julio, 2010c.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Acuerdo Marco para el establecimiento de un Área de Libre Comercio entre MERCOSUR y la República de Turquía.** Montevideo, 08, setiembre, 2010d.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Ministro de Relaciones Exteriores, Luis Almagro.** Montevideo, 04, noviembre, 2010e.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la Unión Aduanera de África del Sur.** Montevideo, 29, junio, 2011.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Ministerio de Relaciones Exteriores. Situación Comercial con la República Argentina y en el MERCOSUR.** Montevideo, 28, marzo, 2012a.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Ministerio de Relaciones Exteriores.** Montevideo, 29, agosto, 2012b.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Asesoría en política comercial del Ministerio de Economía y Finanzas.** Montevideo, 14, noviembre, 2012c.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia.** Montevideo, 20, marzo, 2013a.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia.** Montevideo, 24, abril, 2013b.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia.** Montevideo, 22, mayo, 2013c.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Decisión n° 11/14 “Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR”**. Montevideo, 3, setiembre, 2014.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Situación política en la República Bolivariana de Venezuela y Expresión de solidaridad al pueblo venezolano**. Montevideo, 23, marzo, 2015a.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Situación política en la República Bolivariana de Venezuela y Expresión de solidaridad al pueblo venezolano. Ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa**. Montevideo, 8, abril, 2015b.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Situación política en la República Bolivariana de Venezuela y Expresión de solidaridad al pueblo venezolano**. Montevideo, 10, junio, 2015c.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Declaraciones públicas del fiscal venezolano Franklin Nieves y consideración**. Montevideo, 4, noviembre, 2015d.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Visita de una delegación de diputados de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela y miembros del Comité de víctimas de las Guarimbas**. Montevideo, 16, marzo, 2016a.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa. Presidencia pro-tempore del MERCOSUR**. Montevideo, 10, agosto, 2016b.

REFERÊNCIAS DAS VERSÕES TAQUIGRÁFICAS DO SENADO

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Audiencia con representantes de Camara de industrias del Uruguay**. Montevideo, 3, mayo, 2001a.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Audiencia con integrantes de la Union de Exportadores del Uruguay**. Montevideo, 10, mayo, 2001b.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Audiencia con el Señor Ministro de Relaciones Exteriores Didier Opertti**. Montevideo, 1, noviembre, 2001c.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **MERCOSUR: once años de Tratado de Asunción. Logros, obstáculos y perspectivas del proceso de integración economía, social y política de la región y América del Sur**. Montevideo, 31, octubre, 2002.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Señor Jorge Ernesto Mazzarovich**. Montevideo, 14, abril, 2005a.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Señor Gonzalo C. Rodríguez Gigena**. Montevideo, 18, agosto, 2005b.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Protocolo para adhesión del MERCOSUR al acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo**. Montevideo, 1, diciembre, 2005c.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Canciller de la República Federativa del Brasil Embajador Celso Amorim**. Montevideo, 23, junio, 2006a.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Ministro de Educación y cultura Ingeniero Jorge Brovetto**. Montevideo, 29, junio, 2006b.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Asuntos variados**. Montevideo. 26, octubre, 2006c.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Delegación del Parlamento Europeo, para las relaciones con el MERCOSUR**. 7, mayo, 2007.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Señor Ministro de Relaciones Exteriores**. 29, mayo, 2008a.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Acuerdo marco sobre comercio e inversión entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos de América, suscripto en la ciudad de Montevideo, el 25 de enero de 2007**. 29, mayo, 2008b.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Señor Guillermo José Pomi Barriola**. 8, abril, 2010a.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **UNASUR. Ministro de Relaciones Exteriores**. 13, mayo, 2010b.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Embajadores de la delegación de la Unión Europea en Uruguay**. 10, junio, 2010c.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Protocolo de la Ronda de San Pablo al acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo**. 2, mayo, 2013.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Señor Ministro de Relaciones Exteriores Rodolfo Nin Novoa**. 30, julio, 2015.

URUGUAY. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. **Señor Ministro de Relaciones Exteriores Rodolfo Nin Novoa**. 1, setiembre, 2016.