



Publicación de las Memorias del Embajador Carlos Gianelli

ENTRE EL NACIONALISMO Y LA GLOBALIZACION

Las varias vidas de un diplomático de carrera

***Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales***

Octubre 2021

PRESENTACIÓN

No es nada común que un diplomático de carrera escriba sus memorias. El Embajador Carlos Gianelli, lamentablemente desaparecido, nos ha dejado un interesante texto con el título de *"Entre el nacionalismo y la globalización. Las varias vidas de un diplomático de carrera"*. Gianelli fue activo miembro del CURI y hoy el CURI le agradece su confianza al elegirnos para publicar este rico texto en el que aporta su experiencia, su pensamiento y su análisis sobre su vida como diplomático y sus 40 años de servicio a la nación.

El presidente del CURI, Juan Pablo Corlazzoli, me ha pedido que redacte para esta publicación una breve introducción. Carlos Gianelli y yo pertenecemos a la misma generación, la de 1976. Ambos tuvimos tropiezos con la dictadura. El fue restituido en 1986 y yo en 1989. Fuimos "hijos" del primer concurso de ingreso realizado en noviembre de 1975. Como muchos, ingresados ese año, compartimos el orgullo de formar parte de una etapa fundamental en la profesionalización del Servicio Exterior.

Con lucidez e inteligencia Gianelli recorre en casi 240 páginas los momentos más destacados de su carrera profesional. Tuvo como primer destino, siendo Consejero del Servicio Exterior, la delegación uruguaya en las Naciones Unidas. Como lo reconoce, no hay mejor destino para comenzar la carrera diplomática y tiene razón. Es el ideal de todo joven diplomático. Formar parte del organismo que debiera garantizar la gobernanza mundial. Sin duda fue su gran experiencia multilateral y lo marcó profundamente. Luego, en una ascendente carrera fue embajador en Arabia Saudita, México, Países Bajos y los Estados Unidos por dos veces.

Gianelli era abogado, recibido en la UDELAR lo que le dio una muy buena formación jurídica. En los años que estuvo alejado de la Cancillería trabajó en SEPLACODI, hoy OPP, CEPAL, BID y ALADI, experiencias que completaron su formación en su vertiente económica-comercial. Todo ello hizo de él un funcionario muy completo, lo que le permitió ser Director General de Asuntos

Políticos y también de Asuntos Económicos. A estas condiciones, Gianelli sumó su carácter de gran lector y hombre de pensamiento reflexivo.

No es mi intención ingresar en detalles y adelantar sus memorias pero puedo decir que la lectura de este texto, tan personal por otra parte, atrapa, y allí encontrará el lector interesantes observaciones sobre el no nato TLC con los Estados Unidos, sobre el conflicto por la instalación de BOTNIA con la República Argentina que concluyó en la Corte Internacional de Justicia de La Haya y sobre aspectos de las negociaciones y funcionamiento del MERCOSUR, tema de enorme actualidad para todos los uruguayos.

No quiero finalizar esta breve introducción sin destacar el compromiso de Gianelli con su vocación, servir a su Patria a través de la carrera diplomática, profesión que defiende permanentemente con válidos argumentos y con su ejemplo. Es muy claro en esto: los funcionarios del Servicio Exterior no se improvisan. El mundo es muy complejo, cada vez más, y el diplomático debe reunir una formación universitaria específica necesariamente amalgamada con la experiencia, experiencia que se fortalece en el "continuo", es decir en la transmisión de las generaciones mayores hacia las del necesario recambio. Política Exterior y diplomacia no es lo mismo pero estas páginas de valiosas reflexiones del Embajador Gianelli nos dan luz sobre ambas.

Juan José Arteaga

Ex Embajador

ENTRE EL NACIONALISMO Y LA GLOBALIZACION

Las varias vidas de un diplomático de carrera

Embajador Carlos Gianelli

“...Caminante, son tus huellas el camino y nada más;
Caminante, no hay camino, se hace camino al andar.
Al andar se hace camino y al volver la vista hacia atrás
se ve la senda que nunca se ha de volver a pisar”

Antonio Machado

“...Los nacionalismos de encierro, los nacionalismos de
aldea, no es que sean malos, es que no son nacionalismos.
El nacionalismo cobra sentido solamente en la función
de la universalidad que realiza’

Wilson Ferreira Aldunate

“El Estado ha sido desde hace medio siglo, el principal
agente de la modernización económica de nuestro país; ahora
esta tarea, como en todas partes, debe devolverse a la sociedad
entera”

Octavio Paz

PREAMBULO

A fines de mayo del 2020 me jubile de mi carrera diplomática después de reincorporarme en 1986 al servicio exterior. Había entrado por concurso de oposición y méritos diez años antes, pero diversas circunstancias, primero relacionadas con estudios post-universitarios en Argentina, donde estuve dos años y medio; después retorne a la Cancillería en 1979 y 1980, pero las autoridades del momento me obligaron a renunciar por motivos políticos, lo que a la postre hizo que estuviera fuera del servicio exterior durante casi 10 años.

Esos 10 años, gracias a buenos amigos, me llevaron a lograr contratos de trabajo vinculados con temas de política internacional; comencé con uno en lo que hoy es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (ex Seplacodi), otro en la Comisión para América Latina (CEPAL), otro en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington y después en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), donde trabajé mis últimos tres años antes de retornar al Ministerio de Relaciones Exteriores por la ley de restituidos políticos, en setiembre de 1986. Tanto mis estudios de maestría en la Fundación Bariloche en Argentina, como estas cuatro contrataciones, a la postre se transformaron en mi periodo de aprendizaje en política internacional. Fueron todas valiosas experiencias que después contribuyeron de forma decisiva en mi formación posterior en mi carrera diplomática.

Mi nueva condición de jubilado, y una enfermedad pulmonar que me diagnosticaron hace cinco años, y que limitó bastante mis movimientos físicos, me han decidido a esforzarme para la memoria y recordar episodios que me tocaron vivir a lo largo de mi carrera profesional; tanto los vividos en Uruguay durante los dos primeros periodos de adscripción al Ministerio de Relaciones Exteriores como en los 26 años que me tocó representar al país fuera de fronteras.

Muchos amigos y familiares cuando llegue me alentaron para que escribiera mis memorias. Lo de 'memorias' me pareció muy grandilocuente, pero relatar las experiencias personales más trascendentes vividas a lo largo de mi carrera profesional me resultó una buena idea. Las experiencias las describo dentro del marco teórico que incorpore a mi forma de ver el mundo, consecuencia

de mis estudios del funcionamiento de las relaciones internacionales en la Fundación Bariloche en la Argentina, mis clases como profesor de la Universidad ORT de Montevideo, de mi contacto académico con la Universidad de Georgetown en Washington, de mi práctica de la función diplomática y de las enseñanzas de los grandes diplomáticos con los que me tocó trabajar en esos años, tanto en Montevideo como en el exterior.

La actividad en la que me desempeñe me ha dejado experiencias gratas y de las otras, amigos y de los otros, éxitos y fracasos, pero debo confesar que me dedique a una profesión de la que no me arrepiento en absoluto. Fue como vivir varias vidas; algunas mejores, otras peores, pero todas tuvieron en común la acumulación de experiencias y el haber sido testigo de hechos que han marcado la evolución de las relaciones internacionales en el mundo; otras tuvieron que ver con la región y con nuestro país en los últimos tiempos. Mis vivencias las voy a relatar desde que las comencé de hecho en 1986, hasta que me jubile en mayo de 2020.

Estamos viviendo una época en que al menos en los países democráticos, se le está dando prioridad a la ‘transparencia’ como una de las principales consecuencias del avance de las modernas tecnologías de las comunicaciones, el predominio de las redes sociales y la revolución creada por Internet, fenómenos del que nadie hoy se puede escapar. Los actos de los servidores públicos también comienzan a ser divulgados, aunque a veces resulte difícil en nuestro caso por la reserva inherente a la propia función diplomática, formalizada en el artículo 4 de la última Ley del Servicio Exterior No.19841, aprobada en diciembre de 2019.

Esta Ley dispone que se debe guardar “reserva y discreción acerca de los temas vinculados a su tarea y especialmente en las cuestiones clasificadas como reservadas, confidenciales o secretas, que conozca o llegue a su conocimiento en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de dicho ejercicio. Dicha obligación subsistirá aun cuando deje de pertenecer al servicio exterior”. Si bien siempre “la reserva y la discreción” son características imprescindibles en negociaciones de cualquier tipo para que tengan éxito, la transparencia se está imponiendo por el empuje irresistible de las agencias de noticias, medios de prensa y las redes sociales. Este es un cambio que repercute en la forma que deben actuar los diplomáticos en estos tiempos. La diplomacia ‘secreta’ está comenzando a

desaparecer como tantas cosas a partir del avance de las tecnologías cada vez más sofisticadas, que cada vez difunden con más precisión los avances en materia del conocimiento y del saber en general.

De todas formas en mi relato sobre mis experiencias vividas a lo largo de 40 años de servidor público en el servicio exterior, las fuentes que he usado han sido mi propia forma de ver el mundo, la región y mi país, mi memoria, la prensa, mis conversaciones con colegas y amigos sobre los temas internacionales y documentos que no están clasificados dentro de la categoría de ‘reservados, confidenciales o secretos’ a los que tuve acceso durante mis diferentes misiones diplomáticas. En esta recopilación de mis experiencias diplomáticas, el marco teórico que sustentan mis opiniones fue escrito a lo largo de los últimos 30 años y fueron en su mayoría basados en artículos míos publicados en diversas revistas especializadas. Algunos los cito en este trabajo y otros los adjunto en un anexo al final del mismo.

Estoy convencido que la transparencia que se viene imponiendo enriquece sin duda no solo a la Cancillería, sino que también los ciudadanos pasan a tener una fuente de información más allá de lo que leen en la prensa, o insumos para los estudiosos de los acontecimientos internacionales o anécdotas para compartir con amigos. Lógicamente que la divulgación de estos hechos deberían darse en el momento apropiado, para evitar que queden flotando a nivel público versiones durante años, que en realidad a veces no coinciden en cómo sucedieron los acontecimientos en su momento, y que sin embargo, circularon de acuerdo a la visión de quienes no participaron o de alguien que los distorsiono porque le convenía en esos momentos, o por motivos políticos o personales o váyase a saber el porqué.

Creo que si ese artículo de la Ley del Servicio Exterior se aplicara rígidamente las memorias en materia ‘diplomática’ no podrían existir, lo que parece bastante absurdo, sobre todo cuando se trata de hechos registrados hace muchos años o que ya están desteñidos por el paso del tiempo o simplemente olvidados. Igualmente estoy seguro de que pueden ser útiles, aunque solo sean para los historiadores, y quizás también para quienes hoy son los responsables de formular las políticas públicas en nuestro país. Cuando leí las memorias del Embajador inglés en Washington Christopher Meyer ‘De Confidencial’ o del

Embajador americano James F. Dobbins “Foreign Service” o “Memoirs” de George Kennan, tres diplomáticos de carrera que publicaron sus experiencias, no tengo dudas de que estaban buscando contribuir con esos mismos objetivos. Después de todo el famoso ‘telegrama largo’ de Kennan marco la política de contención de los Estados Unidos con la Unión Soviética durante casi 50 años, cuando la diplomacia se suponía que era estrictamente confidencial.

Hice mi carrera dentro de una estructura burocrática que ha tenido pocos cambios a lo largo de los años que serví como diplomático en el Palacio Santos. Lo que sí ha cambiado durante los años que estuve activo en el servicio exterior es el personal humano; el diplomático de carrera es mucho más profesional que antes, seguramente porque las distintas autoridades de la Cancillería fueron perfeccionando cada vez más los concursos que se hacen para ingresar. Este proceso se conoce en Cancillería como la ‘profesionalización del servicio exterior’ desde que se realizó el primer concurso de oposición y méritos; las exigencias académicas y técnicas que a lo largo de los años se le fueron incorporando al servicio exterior, han hecho que hoy el material humano con que cuenta la Cancillería se ubique entre los mejores de América Latina a nivel diplomático. Esto también constituye un motivo de orgullo y satisfacción para los veteranos, que como yo, que ingresamos en los albores de una carrera diplomática profesional mucho menos exigente que la que tenemos hoy. Ello no va en desmerito de los diplomáticos de esas generaciones iniciales porque, muchos han sido extraordinarios servidores públicos, reconocidos por sus gestiones hasta el día de hoy.

Muchas veces se confunde la diplomacia con la política exterior porque habitualmente se usan como sinónimos. Sin embargo, la política exterior es la que formulan los gobiernos, mientras que la diplomacia es el instrumento que la ejecuta. La palabra diplomacia viene de la antigua Grecia de la palabra ‘diploma’, un documento por el cual se otorga un papel del estado, un documento oficial o un documento con un acuerdo entre partes. Al parecer la primera vez que se menciona la diplomacia como una profesión fue en un Cuerpo Universal Diplomático del Derecho de Gentes, publicado por el filósofo y jurista Gottfried Leibniz en 1726. El objetivo de esos documentos estaba relacionada con las relaciones internacionales, y se les decía ‘diplomáticos’ a los funcionarios que

estaban conectados con estas actividades; con el tiempo se empezó a identificar a los diplomáticos con aquellos funcionarios que tenían los países en sus gobiernos con el objetivo de prevenir que en las relaciones internacionales los conflictos no se solucionaran solo por la guerra o la fuerza (1).

El hecho de que hoy las comunicaciones son instantáneas o se hacen por video conferencias o zoom, han resultado positivo en la medida que mejora las interconexiones, facilita el intercambio de opiniones entre los que toman las decisiones y evitan los traslados innecesarios al exterior. Estas circunstancias han llevado a que la función diplomática comience a cambiar, en especial en cuanto a la toma de decisiones, la que se ha acelerado mucho. Estos cambios también han repercutido en el hecho de que las negociaciones diplomáticas no solo se lleven adelante por el Ministerio de Relaciones Exteriores, sino que participen, según sea el tema, actores de otras esferas del estado más técnicas, o directamente de la Presidencia de la Republica.

Uno de los efectos de lo anterior es que las decisiones a veces se suelen tomar en el momento, dada la mayor rapidez del conocimiento de los hechos por los cambios en las modernas tecnologías, sin darles tiempo a los diplomáticos que analicen las opciones que existen para proceder en un sentido u otro, en cada caso específico. Incluso hoy día en muchos países que no tienen cuerpos diplomáticos profesionales la política exterior se suele elaborar fuera de la Cancillería, por actores diversos que pueden no ser diplomáticos o no trabajar en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En nuestro caso lo ideal sería utilizar ese enorme potencial que tiene la formación de los diplomáticos en sus diversos niveles, y que les ha costado tanto adquirir en una carrera que dura toda la vida, además de la inversión que significa para el país esa formación de los diplomáticos de carrera. La agenda diplomática, tanto la bilateral como la multilateral, debería ser en estos tiempos lo suficientemente amplia como para que todos los diplomáticos tengan su espacio en la elaboración de la política exterior, en los niveles de la carrera en que se desempeñen, ya sea en el Ministerio de Relaciones Exteriores en Montevideo o en el exterior.

En las Cancillerías de países donde estuve acreditado, las instrucciones se dan desde la ‘cúpula’ porque es inevitable, pero existen mecanismos ‘reservados y confidenciales’ que las divulgan en forma horizontal para que todo el conjunto del sistema siempre esté informado de nuestras posiciones y que quienes las reciban siempre actúen o respondan con conocimiento sobre la postura del gobierno de turno en los temas de la agenda del servicio exterior. Evidentemente hay áreas o temas confidenciales o reservados, que no se pueden extender de esa manera, pero son pocos casos en que eso sucede y quedan a la discreción del Presidente o del Canciller como divulgarlos, si es que hay que divulgarlos. Sin embargo, el conocimiento de las posiciones del país de todos los funcionarios que nos representan en el exterior sobre temas genéricos o en casos específicos, y su contribución a divulgarlos en los lugares donde están acreditados, es vital para que la diplomacia pueda cumplir con los objetivos que se le encomiendan por las autoridades de la Cancillería del momento.

Cuando se habla de diplomacia no hay un sentido único de la palabra. Se puede concebir en un sentido global cuando nos referimos a las relaciones internacionales vinculadas a temas que son de consideración universal; y en otro sentido más tradicional, que es cuando esta se vincula con los estados y los gobiernos únicamente cuando interactúan con otros actores de la misma naturaleza, y es en este sentido que la diplomacia es ejercida básicamente por una burocracia que depende del poder ejecutivo, y que en función de sus actividades se va generando a lo largo del tiempo lo que debería considerarse una política exterior donde el partido político que está en el poder, tenga una agenda de temas que se identifican con nuestra nacionalidad desde mucho tiempo atrás.

En mi opinión hay diversos temas donde a lo largo del tiempo los distintos gobiernos tienen posiciones idénticas que podrían ser considerados como la columna vertebral de nuestra política exterior. Tradicionalmente a esto se la llama ‘Política de Estado’, pero en realidad es una política del gobierno coyuntural que sigue pautas tradicionales que caracterizan a la política exterior, y que gozan de consenso en el sistema político a lo largo de los años; en otras áreas que maneja el estado esto es más difícil de lograr, pero en política exterior como en la seguridad nacional hay detrás de estas áreas, instituciones públicas donde sus funcionarios hacen la carrera casi toda la vida, por lo cual se está en mejores

condiciones de unificar criterios o experiencias a lo largo de muchos años. Son los diplomáticos profesionales durante el ejercicio de la profesión a lo largo del tiempo que pueden hacer el mayor aporte para enriquecer estos temas que caracterizan a una 'política de estado'. La memoria colectiva es tan importante en estos casos como lo son los archivos diplomáticos.

Suelen darse casos aislados que de todas maneras por diferencias ideológicas o políticas se cambian aspectos centrales de ellas; estas inclinaciones por suerte se dan pocas veces y duran, casi siempre, lo que duran los gobiernos que las impulsan. Este tema reconozco que exigiría un estudio más profundo para saber si es como digo, pero en mis experiencias no he encontrado demasiados cambios a lo largo del tiempo en muchos temas en nuestra agenda de política exterior, a pesar de las diferencias políticas entre los distintos partidos en el gobierno. Hay muchos temas que son compartidos por el sistema político uruguayo, y que constituyen ya características que nos distinguen en el exterior. Lógicamente que hay temas en que hay discrepancias de acuerdo con la orientación del gobierno de turno, pero tengo la impresión de que es una de las áreas de la administración pública, que más posibilidades se tienen de lograr posiciones comunes a lo largo del tiempo.

A pesar de lo anterior existe todavía un enfoque tradicional en nuestra política exterior que aún no toma debidamente en cuenta transformaciones importantes en el mundo que vienen cambiando profundamente los acontecimientos internacionales actuales; todavía nuestra política exterior solo toma en cuenta en su elaboración las posiciones de otros estados; sin embargo, hoy en las relaciones internacionales también necesariamente se deben tener en cuenta otros actores, además de los estados nacionales dentro del sistema internacional; son esos nuevos actores, como sostendré en este trabajo, los que en gran medida vienen impulsando y haciendo realidad el proceso de globalización que estamos viviendo hoy en el mundo. Hoy cuando se habla de 'inserción internacional' nos debemos referir más que nada a la necesidad de insertarse, no solamente en un mundo internacional, sino también en un mundo global, donde si bien su actual gobernanza es todavía incipiente, hay ya una agenda de temas que cada vez reconocen menos las divisiones nacionales.

Es por eso que también es importante, para poder operar más eficientemente en un mundo que comienza a funcionar en términos más globales que antes, organizarse de forma de poder estar actualizado y tecnificado, para poder caminar al mismo ritmo o velocidad con que se producen los acontecimientos en estructuras más amplias que las nacionales o regionales. Es por ese motivo que para poder lograr una adecuada y eficiente ‘inserción en el mundo’ es fundamental para nuestro desarrollo futuro tener en cuenta estos nuevos actores, aunque se mantengan nuestros organismos de integración y cooperación regional hoy vigentes. Estos los podemos cambiar nosotros a fin de adaptarlos a la realidad del sistema internacional, en cambio las transformaciones globales no la podemos cambiar nosotros desde nuestra política exterior nacional o por los organismos regionales que integramos. Este es un nuevo fenómeno que resulta crucial valorarlo a la hora de la toma de decisiones relacionadas con el mundo más allá de nuestras fronteras. A este nuevo fenómeno es lo que se denomina como ‘globalización’.

Mi interés fundamental desde mi reingreso al servicio exterior a fines del año 1986, fue explorar el vínculo ineludible que hay entre el mundo funcionando como una entidad global y la política exterior y la diplomacia como el instrumento para insertarse en el mundo. Qué tipo de instrumento diplomático debemos tener para enfrentar la realidad de un universo que es a la vez internacional y global, debería ser el tema prioritario de cualquier agenda de política exterior. La gran pregunta que me he planteado a lo largo de mi carrera es si hay un ‘nuevo patrón internacional’ después del fin de la Guerra Fría. Y si lo hay, cuáles serían sus elementos nuevos que lo constituyen. Aspiro a lo largo de estas crónicas transmitir muchos elementos nuevos que podrían hacer pensar en un ‘nuevo patrón internacional’ o también se ver como un reacomodo de las condiciones en que opera el sistema internacional actual con la unificación del mundo capitalista en un solo nivel global.

El primer gran patrón diferente con respecto al periodo posterior al fin de la Guerra Fría, es que antes había que enfrentar desafíos permanentes que nunca se diluían; se buscaba a lo sumo una ‘detente’ y eludir la confrontación, y a veces ir a guerras como fue la de Corea o la de Vietnam, donde Estados Unidos busco enfrentar el comunismo, pero no a su principal rival; en cambio ahora las grandes

potencias, con el desarrollo de la globalización del mundo y el fin de dos órdenes mundiales distintos y poco conectados, dejan de estar a la defensiva o tratando de evitar conflictos que ponían la existencia futura del universo en cuestión. Este fenómeno repercute en que las grandes corporaciones privadas, están más libres para actuar independientemente de sus principales soportes nacionales y perciben al mundo como un solo mercado, que se estructura al margen de los principales actores nacionales.

En síntesis, para poder tener una agenda moderna de política exterior hay que tener fuertes vínculos con otros actores que hoy interactúan en el concierto internacional tan activamente como los estados nacionales como hoy los conocemos. En el caso de nuestro país soy consciente que lo anterior es difícil de cambiar dado nuestra acentuada característica en cuanto al peso del estado en todas las esferas del desarrollo, factor que ha sido uno de más notorios durante nuestra historia hasta el día de hoy; pero cuanto antes nos adecuemos a la realidad del nuevo orden mundial, mejor nos va a ir en la imprescindible ‘inserción externa’, más allá de la región. Tampoco a nivel nacional existen organizaciones no gubernamentales que tengan el peso necesario para desplazar al estado en sus vínculos con otros órganos no gubernamentales en el exterior, sin embargo la ‘porosidad’ de las actuales fronteras nacionales hacen que ‘sus productos’ ingresen sin dificultad en nuestro espacio nacional.

NACIONALISMO Y GLOBALIZACION

La segunda revolución industrial a fines del siglo XIX comenzó a diseñar, como ahora, un mundo relativamente globalizado donde las naciones dominantes hablaban de crear organizaciones internacionales para solucionar los conflictos por medio del arbitraje y dejar atrás la guerra. Los ejemplos más notorios fueron la creación de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) a impulso de la reina Guillermina de Países Bajos, que se reunió por primera vez en 1899 en La Haya, y que su función iba a ser negociar un desarme gradual de las grandes potencias, a fin de sustituir la guerra por el arbitraje internacional. Llegaron representantes de 26 países entre los cuales estuvieron Estados Unidos, China, Japón y las principales potencias europeas de la época.

Sin embargo, los imperios y las tendencias nacionalistas extremas de la época término armándose de nuevo y eliminando lo que otros habían imaginado como un mundo regido por el derecho internacional y no por la fuerza. Sin duda los armamentos como ahora eran también una prioridad en esa época y predominaron también ‘los mercaderes de la muerte’ como sucedió en gran parte del siglo XX, pero las armas que terminaron inventando hicieron temer a los líderes futuros que el mundo colapsara debido a ellas. La consecuencia ha sido un siglo XXI mas pacifico.

Después de la guerra de 1914-18, la idea la no confrontación armada de intereses nacionales la impulso el presidente Wilson con la creación de La Liga de Naciones. Este intento fracaso, en parte debido a que en el Congreso, y pueblo americano en general, aún predominaba el sentimiento ‘aislacionista’ en la mayoría de sus integrantes, y rechazaron la propuesta de que Estados Unidos se uniera a este incipiente organismo internacional. El Tratado de Versalles en 1919 adopto medidas de sanción extremadamente rígidas que los países derrotados no pudieron cumplir; quizás fue menos costoso rearmarse de nuevo que pagar lo que les exigía. Europa se reestructuro sobre la base del nacionalismo anterior y 20 años después. El fin de ella determino el comienzo del multilateralismo.

La Primera Guerra Mundial a su vez marco también el fin del equilibrio de poderes de la era del imperialismo impuesta por las naciones que derrotaron

a Napoleón en 1815. Las revoluciones americana y francesa de fines del siglo XVIII impusieron el nuevo concepto del 'estado-nación' basado en un sistema capitalista, que desplazo el sistema feudal del "Antiguo Régimen", el que aún perdura y está estructurado por estados-naciones independientes unos de otros. Ese fue el comienzo del 'nacionalismo' en el mundo. No solo se unificaron naciones en estados como Alemania e Italia a fines del siglo XIX, sino que también después de la Primera Guerra Mundial el imperio otomano dio nacimiento al estado de Turquía, el imperio austrohúngaro se dividió en esas dos naciones, lo que hoy es República Checa y Eslovaquia se unieron en un solo país, Bulgaria y Rumania se independizaron, los países eslavos del sur como Serbia, Montenegro, Eslovenia y Croacia también, reapareció Polonia y Rusia se convirtió en la Unión Soviética.

De la era del imperialismo se pasó directamente a una nueva conformación 'nacionalista' como consecuencia de las dos guerras mundiales. También marco el ocaso de las dos naciones-estados triunfadoras del conflicto y así como de sus imperios fuera de Europa. Había nacido otro mundo marcado por la bipolaridad de Estados Unidos y la Unión Soviética además del inicio del multilateralismo con la creación de las Naciones Unidas (2).

Algo parecido paso también en el Asia, después de la derrota de Rusia a manos de Japón en la guerra a principios del siglo XX y la decadencia de la dinastía Qing o Manchu en China, provocada por las potencias occidentales en la guerra del opio un poco antes. Ambos países comienzan el enfrentamiento a partir de sus revoluciones marxista-leninistas y crean otro 'orden' regido por normas diferentes al de las democracias occidentales, generándose enfrentamientos de diversos tipos de intensidad entre ellos que agitaron el mundo por los siguientes 70 años.

A diferencia de la política nacional que se ejecuta de acuerdo con principios muy precisos y definidos por los estados en sus principales instrumentos jurídicos, le otorgan una gobernanza clara, aunque sea distinto el sistema politico-ideologico en que se sustenta en cada país. En el mundo de fronteras hacia afuera la gobernanza es mucho más difusa y se desarrolla en un ámbito donde los instrumentos que vinculan a los estados son más genéricos, menos territoriales y su aplicación menos vinculante. La gobernanza es más cambiante

a lo largo de los años y menos estructurada que la del nivel nacional. Desde el fin del feudalismo el estado-nación ha sido el único ejecutor de la política nacional marcada por un poder estático, un territorio definido y una soberanía nacional que impide la interferencia en los asuntos internos de otros estados nacionales.

La globalización creciente comienza a cambiar esos parámetros como consecuencia de los extraordinarios cambios tecnológicos en materia de comunicación y otros terrenos nuevos más sofisticados como el de la inteligencia artificial, la robótica, la biotecnología o el cambio de las energías de fuentes no renovables por fuentes renovables; también lógicamente de la imposibilidad por razones obvias de iniciar guerras que impliquen la utilización de armas nucleares; son todos cambios más que suficientes para explicar porque, de a poco, los estados nacionales van perdiendo el control de variables que siempre dependieron de su propio funcionamiento.

Principios como el de la soberanía nacional o la no interferencia en asuntos internos o los principios de derecho internacional clásicos que venían siendo el sostén y la esencia del ‘estado-nación’, se van transformando, y ya no es el estado únicamente el centro de la toma de decisiones nacionales, sino cada vez hay más cosas que nos vienen dadas de afuera, como consecuencia de normas y reglas de un mundo global que funciona distinto al mundo en que muchos crecimos.

Mi hipótesis es que, los estados-naciones, en particular los que tienen dimensión global, de a poco están transformando el relacionamiento de los estados a nivel universal, y contribuyendo a que el mundo sea cada vez más global y menos internacional. Lo mismo está ocurriendo con China en el Asia, donde de a poco también su modelo comercial comienza a predominar más allá de Asia. Son Estados Unidos y China las naciones globales que comienzan a rivalizar en varios campos y ya es un hecho que son las dos grandes potencias en el nuevo sistema internacional que se viene forjando desde el fin de la Guerra Fría y el desmembramiento de la Unión Soviética.

A este fenómeno hay quienes le llaman la ‘trampa de Tucídides’, que se refiere a una teoría que explica la relación entre una potencia hegemónica y otra en declive, por ello, como se describe en Wikipedia “los historiadores, políticos, diplomáticos, especialistas en relaciones internacionales y periodistas la citan

cada vez con más frecuencia. El primero en describir este fenómeno fue el padre de la 'historiografía científica' y de la escuela del realismo político, el ateniense Tucídides en su narración de la Guerra del Peloponeso. En nuestros tiempos, el temor es que China se convierta en aquella Atenas ante una Esparta en forma de Estados Unidos". Al menos es lo que piensan miles de americanos en el momento actual.

Yo creo que este pensamiento recoge los años en que en Estados Unidos vienen predominando las 'teorías realistas del poder', basadas en las ideas de George Kennan o John Lewis Gaddis o Henry Kissinger o Samuel Huntington en los últimos tiempos. Mis experiencias durante los 40 años que estudio la política internacional me han hecho más optimista en que si los dos naciones empiezan a confrontar, busquen un nuevo 'equilibrio del poder' que nos ayude a seguir conviviendo de manera relativamente pacífica como está sucediendo en el siglo XXI. Este tema si bien no integra ninguna agenda de política internacional ya está siendo planteado en los medios académicos y en la prensa en general.

De todas formas en el mediano plazo, este cambio de correlación de fuerzas ya es una realidad y si bien aún no es parte de nuestra agenda de política exterior de manera prioritaria, es un escenario que se debe tener en cuenta cuando se trate de tomar decisiones importantes en nuestra agenda de política exterior en este mundo convulsionado de hoy. De todas formas lo que importa más son las transformaciones gigantescas que vienen haciendo las modernas tecnologías en el mundo de hoy y las transformaciones físicas en el universo de las que el ser humano es uno de los responsables. Las guerras por supuesto también, pero estas ya no son mundiales como en siglo XX, sino que responden más a conflictos regionales y nacionalismos atávicos que a otra cosa.

El crecimiento del mundo 'digital' es lo que le ha dado vida de nuevo al fenómeno de la 'globalización', que nos guste o no, es una realidad. Si bien se ha discutido, y se sigue discutiendo el alcance y su definición, en mi opinión es bastante claro que este fenómeno se está construyendo con hechos nuevos, que van más allá del viejo sistema de relacionamiento internacional basado solo en lo que hacen los estados-naciones. Durante mi periodo como Embajador en los Estados Unidos en los dos gobiernos del Presidente Tabaré Vázquez, tuve la oportunidad de participar en los dos primeros juicios internacionales que

enfrentó nuestro país por primera vez a lo largo de su historia: el caso de las plantas de celulosa en el Río Uruguay, donde nos demandó Argentina, uno de nuestros dos grandes socios del Mercosur; y el otro, por la empresa Philip Morris, una de las corporaciones más poderosas del mundo.

Las empresas multinacionales o corporaciones, pueden demandar a los estados, gracias al avance del proceso de globalización donde las grandes empresas juegan un rol esencial en las economías de los países desarrollados, y lograron un estatus impensable en el mundo previo a la globalización, donde las negociaciones internacionales estaban reservadas solo para los estados. Sus intereses eran defendidos por su estado-nacional o por la fuerza o por medio del arbitraje internacional estado-estado. Ahora también actores del sector privado pueden demandar a los estados.

Estos dos ejemplos, en el que Uruguay tuvo sentencias favorables, sirven para ilustrar la necesidad de que los países chicos tienen hoy de insertarse en el contexto mundial con otros principios más sólidos y seguros, como son la cooperación, la solidaridad y el derecho internacional público. Estos casos nos dejaron la lección de que cuando se trate de demandar a un estado, sea cual sea su tamaño, no se puede ignorar que hoy en el mundo internacional hay una estructura 'global' que opera como freno a los desafíos que se fundamentan en el 'interés nacional'. Se ha ido creando un desarrollo progresivo de normas internacionales que vienen de 'la mano de la globalización', donde la brecha entre países grandes y chicos se viene achicando, y donde el derecho internacional público comienza a tener de nuevo un rol central en la decisión de los conflictos entre naciones, a través del arbitraje internacional.

EL NACIONALISMO EN EL URUGUAY

El Dr. Luis Alberto de Herrera escribió ‘El Uruguay Internacional’ en el año 1912, inspirado por los conceptos del ‘realismo’ de la política internacional, que han sido los que marcaron nuestra política exterior hasta el día de hoy. Ello fue explicable en esa época porque lo más importante a principio del siglo XX era la reafirmación de nuestra identidad como país independiente, sobre todo para diferenciarnos de nuestros vecinos. Los 200 años de conflictos entre España y Portugal primero, entre Argentina y Brasil después, el desarrollo de las dos guerras mundiales y la Guerra Fría en el siglo XX, contribuyeron en gran medida a desarrollar las teorías del realismo como faro de nuestra política exterior y el ‘interés nacional’ como su elemento más importante.

La famosa frase de Lord Palmerston, Primer Ministro inglés en los años veinte del siglo XIX de que Gran Bretaña “no tiene aliados eternos ni tampoco enemigos perpetuos. Nuestros intereses son eternos y perpetuos y esos intereses son nuestro deber seguirlos”, es quizás la que define mejor que se entiende por realismo internacional. Pero Palmerston fue el Primer Ministro de la gran potencia de la época, en que el 80% de los territorios del mundo dependían de su nación. Era razonable que dijera que el ‘interés nacional’, que más bien era un ‘interés global’, era su prioridad, porque si no lo conseguía por las buenas lo conseguía a través de la fuerza; su flota dominaba todos los océanos. Hoy ya ni las grandes potencias en la era nuclear pueden imponer sus intereses nacionales por todos lados, como en la era de los imperios en el siglo XIX.

Hoy día, ‘el interés nacional’ es una expresión que se refiere básicamente a los temas de índole comercial, pero no puede ser el objetivo último de una política exterior de una agenda que involucra ahora temas más complejos y que están básicamente en el interés del mundo y no solo a nivel nacional; y mucho menos para un país chico como el nuestro. No es realista identificar comercio exterior e interés nacional con la política exterior; son cosas distintas. Nuestra política exterior tampoco puede depender de cómo funciona el relacionamiento entre nuestros dos socios mayores en la región, que dio lugar hace unos años a la

política del ‘péndulo’. Aplicar esa política de nuevo ahora no parece lo más conveniente.

Cuando Don Pedro I se declara Emperador de Brasil, ya tenía bien claro que el Río de la Plata no se podía transformar en un río interior de lo que hoy es Argentina, porque ahí desembocaban los ríos más grandes de América del Sur, y su nacimiento comienza en la zona amazónica del Brasil. En ese contexto era fundamental para Brasil que la ribera norte del Río de la Plata, sino podía ser brasilera, al menos que tampoco fuera argentina. Esa rivalidad, no solo tuvo que ver mucho con nuestra independencia, sino que incidió siempre a lo largo de nuestra vida independiente (3).

También es el origen de nuestra política exterior, que siguió incambiada hasta que se creó el Mercosur, y esa rivalidad se trató de transformar en cooperación por parte de los dos países grandes, a quienes siguieron también los dos chicos. Para Uruguay la creación del Mercosur significó no solo la constitución de un esquema comercial integrado, sino que desde un punto de vista político, se pusiera fin a la inestabilidad permanente en la región, que tanto nos perjudicaba(4).

En el periodo del Presidente Lacalle Herrera, después de la creación del Mercosur, se popularizó la política de ‘los círculos concéntricos’, donde la prioridad era el Mercosur, después América del Sur con la Unasur, después Celac con la participación de todos los países latinoamericanos y del Caribe, y finalmente la OEA con todos los países, y además Estados Unidos y Canadá. Esta política partía de la base de un Mercosur fuerte y profundo, con la integración de dos de los países más poderosos de América Latina.

Sin embargo el fracaso de la mayoría de estos órganos de cooperación pone en duda la vigencia de esa concepción para que se convierta en la guía de nuestra política exterior. El Mercosur a pesar de que tiene dos de los países miembros más grandes y poderosos de la región, nunca logró hasta ahora consolidar una estructura de integración profunda. Supuestamente nació como ‘una zona de libre comercio’ en 1991 y en Ouro Preto cinco años más tarde se transformó en una “unión aduanera” al aprobarse un arancel externo común

(AEC), pero ninguno de los dos modelos, a pesar de que pasaron treinta años, se pueden consolidar.

Cuando las bombas atómicas terminaron de raíz los conflictos bélicos entre grandes potencias globales al fin de la Segunda Guerra Mundial, comenzó la hegemonía de Estados Unidos y el nuevo 'equilibrio de poder' no se vio claro hasta que la Unión Soviética reemplazó a Alemania en Europa Central y China comienza a dominar el espacio que dejó Japón en el este de Asia, después del triunfo de la revolución comunista. Las rivalidades siguieron, pero los actores cambiaron.

En este periodo el 'balance del poder' se mantuvo con la Guerra Fría. En nuestra región había que tomar decisiones en cuanto a que política exterior aplicar, y se terminó apoyando a Estados Unidos como la gran potencia hegemónica en la región, en sustitución de Gran Bretaña, la potencia mundial a la que estábamos ligados desde nuestra independencia. Finalmente después de la guerra, y ante el claro cambio del equilibrio de poder en el mundo como consecuencia de la aparición de dos bloques con ideologías distintas, Uruguay se integró a la estrategia de 'defensa hemisférica' pregonada por los Estados Unidos, y dio su apoyo al 'panamericanismo' como la opción ineludible, que busca defender a la región de los 'peligros externos' que provienen de regímenes hostiles a los 'sistemas democráticos'.

El 'panamericanismo' fue más teórico que otra cosa porque no había compromisos económicos, sino que sus principios eran solamente retóricos y relacionados con asuntos diplomáticos, legales o de cooperación económica. En realidad su objetivo era mantener unida a Latinoamérica con Estados Unidos en asuntos comunes durante el periodo que predominó la doctrina de la 'seguridad nacional', basada en la 'seguridad hemisférica' sustentada por Estados Unidos, en el contexto de su enfrentamiento con la Unión Soviética y China durante la Guerra Fría.

La OEA con sede en Washington es quien mantiene viva la concepción del 'panamericanismo' y la ejecución de esa política, y quizás su fracaso más rotundo ha sido su participación en asuntos internos de Bolivia debido a que su intervención terminó en un golpe de estado, cuando todos creíamos que esos

golpes ya no se podrían dar más en nuestra región. No fue lo primero que sucedió en ese sentido. También ha estado en la primera línea de diversos enfrentamientos entre los miembros, tomando posición sin consenso en cada uno de esos episodios. Se supone que lo natural en un órgano como ese es tratar de solucionar los conflictos, y no agravarlos o intentar participar al margen de las bases democráticas que rigen desde siempre esa organización.

Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría en 1989, el contexto internacional cambia drásticamente, y comienza a plasmarse un nuevo paradigma basado en la cooperación y la integración económica regional, donde la profundización del Mercado Común Europeo fue su principal expresión. En nuestra región se manifiesta en la creación del Mercosur, dejando por el camino el viejo bilateralismo con nuestros vecinos. A partir de ahí, Uruguay hasta el día de hoy, desarrolla su política exterior en el contexto de los temas comerciales y su relación con los socios regionales.

Sin embargo, la falta de resultados concretos del Mercosur desde fines de los 90 del siglo pasado hasta la fecha, condiciona nuestra futura inserción en el mundo; lo que también se venía convirtiendo en una alianza política se congelo, el modelo económico-comercial basado en un Arancel Externo Común (AEC) tiene una estructura arancelaria demasiado proteccionista y sus negociaciones externas conjuntas - las que podían hacer la diferencia a nivel comercial- hasta ahora fracasaron todas las importantes.

Hoy Europa, ya convertida en prácticamente un estado supranacional después del Tratado de Lisboa del 2009, ha reemergido como una gran potencia, así como también Rusia en este periodo del Presidente Putin. Sin embargo, lo que inquieta más a Estados Unidos es el crecimiento de China. En especial en América Latina donde, a pesar de la hegemonía política de los Estados Unidos, igualmente China se ha convertido en el primer o segundo socio comercial de la mayoría de los países, incluido Uruguay. En nuestro caso por ahora Estados Unidos y China son potencias que se complementan, dado que China nos compra nuestros productos primarios de origen agrícola y Estados Unidos nuestros servicios y productos relacionados con la nueva economía digital y algo de bienes como carne, cítricos y celulosa.

Hasta que volví a la Cancillería en 1986, me dediqué a investigar esos temas y a pensar como el Uruguay podía utilizar los nuevos paradigmas nacientes para no quedar aislado del mundo; las diversas experiencias y los eventos -tanto mundiales como regionales- de que fui testigo en mis casi 40 años de servidor público en el Ministerio de Relaciones Exteriores, no hicieron más que agregarme dudas al futuro del desarrollo de una gobernanza mundial más orgánica y eficiente en la conducción de los grandes asuntos que conciernen al mundo como un todo.

Las obras de Luis Alberto de Herrera, en especial 'El Uruguay Internacional', fue fundamental en mi primer acercamiento a este tema. La visión nacionalista de Herrera sostenía que “del mismo modo que los individuos, dentro de la sociedad, aplican sus actividades teniendo presente sus conveniencias legítimas, de idéntica manera los Estados, siguen en sus relaciones externas la senda política que más favorece a su desarrollo propio” (5).

Esta definición nacionalista no excluyo que aclarara que no debemos aislarnos por principios elementales de solidaridad internacional, ni tampoco podríamos hacerlo porque factores espirituales, sociales y económicos nos llevan fatalmente a compartir las inquietudes comunes y de toda la humanidad. Pero si no podemos eludir los acontecimientos internacionales, debemos enfrentarlos con clara conciencia de nuestra misión, de nuestros intereses y de nuestro destino”. Carlos María Velázquez, un embajador herrerita en la década de los sesenta del siglo pasado, agrega que “esto no significaba la ruptura del lazo invisible que nos une a una comunidad rioplatense e hispanoamericana”... (6).

Esta visión nacionalista del vínculo entre lo nacional y lo internacional también fue compartida y desarrollada por el otro gran líder nacionalista del siglo pasado Wilson Ferreira Adúate, en su recordada conferencia en el Banco Central el 10 de julio de 1987, en el seminario sobre nacionalismo y liberalismo organizado por el CELADU en el Banco Central. Yo asistí en esa ocasión al discurso más importante sobre política internacional de Wilson que le escuche a lo largo de su vida política. Tampoco los que lo escuchamos ese día no nos podemos olvidar de cómo comenzó su discurso: “Desdichadamente esta gripe de moda me ha impedido estar en estas deliberaciones...”. Dos meses después se hizo pública su enfermedad que termino con su vida a principios del año siguiente.

Wilson nos explicaba que debajo de los conceptos de liberalismo, nacionalismo y democracia hay trágicos equívocos. “Han servido para impulsar en gran medida el progreso humano y han servido para provocar también catástrofes de las cuales aún el mundo no se ha recuperado y agregarle el hecho de que, al final de cuentas, se advierte que quienes con más énfasis anuncian o creen indispensable anunciar su condición de liberales son precisamente los que no lo son...Durante el régimen dictatorial que padeció el Uruguay, en nombre de un presunto liberalismo, se conculcaron absolutamente todas las libertades y se aplicó en lo económico un régimen que declaro la absoluta libertad del mercado. La sola fuerza del mercado iba a lograr el equilibrio de la economía, todo era libre, menos el salario”. Esto dijo tratando de explicar que las expresiones de liberalismo, democracia y nacionalismo “despiertan resonancias distintas y tienen significados absolutamente diferentes según el área geográfica donde se las utilice”.

Ese discurso de Wilson me marco a lo largo de toda mi carrera diplomática y yo que me consideraba nacionalista me explique muchas cosas que no entendía hasta ese momento con sus palabras: como se conjugaba en este pensamiento la ‘patria chica’ con la integración latinoamericana. Decía Wilson: “no solamente se concilia sino que una cosa va inexorablemente unida a la otra. En su origen aquel proceso, va también en cierto modo paralelo y a veces distinto al europeo. En su origen América Latina exhibe más nítidamente que Europa el espacio cultural común. Viene luego la dispersión y estamos ahora en la etapa que a algunos sorprende por su intensidad, que es grande, de recomposición de la unidad...En Europa, el problema es un poco diferente en cuanto a lo que Europa tiene que hacer es trascender esos viejos nacionalismos. Debe construir una unidad supranacional. Nosotros lo que tenemos que hacer es ahondar nuestros nacionalismos para reconocernos en América Latina...” (7).

Sin duda, tenía razón Wilson; Europa desde XVI se había destacado como un continente muy diverso tanto a nivel político, social como religioso. Desde las conquistas de Napoleón, ninguna potencia de la época había podido unificar bajo un solo poder a toda Europa; quizás los Habsburgo estuvieron cerca pero terminaron perdiendo su inmenso territorio a manos de los holandeses, franceses y de los ingleses, en la guerra de los 30 años con el Tratado de Westphalia en

1648. Ese Tratado es que los estudiosos de las relaciones internacionales mencionan como que el que inicia formalmente las actividades diplomáticas, que se lo suele identificar también con la figura del Cardenal Richelieu; también coincide con la creación de los primeros estados-nacionales y el equilibrio de poder como una forma de evitar el método de la guerra como solución de diferencias.

Esta situación en Europa contrastaba con los imperios de esa época de la dinastía Ming en China y del imperio turco de los otomanos, que tenían una mayor centralización y una autoridad única. Hoy por el contrario, mientras en el mundo comienza una gran dispersión del poder del estado-nación, Europa por primera vez en su historia construye una sólida unidad política, social y económica. La esperanza de que pasara lo mismo con las ex-colonias españolas después de 200 años ya nadie espera que se inicie un proceso de unificación como en Europa. La integración latinoamericana paso a la historia; solo quedan diversas regiones separadas unas de otras. Solo Brasil logro mantenerse unido por el imperio de Portugal y de ahí viene su liderazgo entre las potencias emergentes en el mundo.

Diego Achard, su secretario político durante sus últimos diez años de vida, en el preámbulo del mejor relato de la vida del caudillo blanco que se ha escrito hasta ahora, 'Se llamaba Wilson', describe las ideas políticas de Wilson con enorme precisión. Lo veía a Wilson como un nacionalista de 'centro izquierda', basado en ideas social-demócratas. Yo coincidí con Diego de que ello fue así de acuerdo con las veces que tuve la oportunidad de conversar con él. Las ideas de Wilson se basaban en tres factores que siempre debían estar amalgamados, y el elemento que los une "es nuestra herencia judeo-cristiana" (8). Si bien este es un concepto muy debatido, creo que Wilson se refería más bien a como lo interpreto Saramago: "En cuanto a mentalidad todos somos cristianos, vivimos dentro de una civilización judeo-cristiana que se formó a partir de una red ideológica que tiene su origen en el cristianismo. Por lo tanto es perfectamente natural que cualquier ciudadano –ya sea comunista, socialista, liberal, o lo que sea- se interese en determinado momento de su vida por ese aspecto de la realidad" (Wikipedia).

Los tres conceptos a los que se refería eran el liberalismo, la democracia y el nacionalismo. Este párrafo de ese discurso creo que sintetiza perfectamente su pensamiento nacionalista: “Ella introduce el elemento que cohesiona, interpreta y hace uno los tres factores, porque introduce ahí no al individuo, sino a la persona humana como eje, como centro, como protagonista de la historia. La historia de América Latina ha sido siempre la historia de esta interrelación. Con continuados fracasos, hemos visto nacionalismos idolatras, hemos visto enfrentamientos de cristianos contra las democracias, pero la historia conduce inexorablemente a conjugar todos los factores simultáneamente. Tengo la impresión de que los socialismos se miden también por esta interrelación de factores” (9).

Tanto Wilson como Herrera, fueron grandes líderes políticos y los pensadores que sintetizaron mejor el nacionalismo con la búsqueda de una inserción más allá de nuestro espacio nacional. Sin embargo, siempre pensaron inmersos en un contexto que nada tiene que ver con el que predomina desde hace 30 años después del fin de la Guerra Fría, por lo cual nunca conocieron un contexto de globalización tan profundo como el que estamos viviendo. Nunca se imaginaron un mundo en que los conceptos clásicos que están en la esencia de las políticas realistas que dominaron la interpretación de las relaciones internacionales durante el último siglo, pudieran ir cambiando al ritmo que le viene imprimiendo la globalización, en concepciones menos realistas y más humanistas.

Ellos sintetizaron la concepción nacionalista con el ideario democrático y con el vínculo con nuestra región latinoamericana. Sin embargo, durante el periodo post-guerra fría, no son muchos los pensadores que hasta ahora ven las nociones de nacionalismo, liberalismo y democracia como complementarias, como las veían Herrera y Wilson. Todavía los dos conceptos se ven como antagónicos. El concepto más divulgado de nacionalismo es visto, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, como una reacción contra la globalización y lamentablemente la anhelada ‘integración latinoamericana’ no llegó nunca. América Latina está cada vez más balcanizada. En cambio a la Europa unida se la ve cada vez más como un actor importante en el nuevo mundo de potencias globales.

Sin embargo, analizando este vínculo desde otro punto de vista, creo que es acertado decir que el nacionalismo podría ser una consecuencia de la globalización después de la caída de los gobiernos socialistas al terminar la Guerra Fría, y no simplemente que son gobiernos de ‘derecha política’, que habitualmente erosionan los procesos democráticos, como paso en el siglo XX, donde el recuerdo de Franco, Salazar, Hitler, Stalin o Mussolini, todavía están frescos en las memorias colectivas de todos los países afectados por ese tipo de ‘nacionalismos’.

También es cierto que en 1991 cuatro estados se desintegraron siguiendo intereses nacionales: la Unión Soviética, Yugoslavia, Checoslovaquia y Etiopía. En un mundo globalizado los estados creados artificialmente después del fin de la colonización y de la Guerra Fría, no demandan más integración sino más bien procesos de secesión e independencia, buscando que los estados volvieran a coincidir con las naciones preexistentes, y una integración al mundo global imponiendo sus propios términos. Pero en otras regiones el fin del socialismo tuvo efectos de unificación nacional, como fue el caso de Alemania, China y Yemen.

De manera que el vínculo entre globalización y nacionalismo, en un caso fue la fragmentación y la secesión, y en el otro caso la unificación. Se puede decir entonces que el nacionalismo también se puede interpretar como una doctrina que se ve como sinónimo de establecimiento de estados separados, pero también como una síntesis del estado-nación, y por ahora, como el actor más importante en el contexto de un mundo cada vez más global, pero cada vez políticamente más fragmentado. Yo me afilio a esta última visión del concepto de nacionalismo, que a diferencia de la otra, esta se puede ver como un componente más de la globalización que hoy predomina en el mundo (10).

Sostiene Yuval Harari que “es cierto que los humanos somos animales sociales de pies a cabeza, con la lealtad al grupo impresa en nuestros genes. Sin embargo, durante millones de años vivimos en pequeñas comunidades íntimas y no en grandes naciones-estados... A pesar de tales ventajas, transformar tribus y clanes en una nación única nunca fue sencillo, ni en épocas antiguas ni en la actualidad... Algunos nacionalistas esperan que el mundo se convierta en una red de fortalezas amuralladas pero amistosas. Cada fortaleza nacional protegerá su

identidad y sus intereses únicos, pero no obstante todas las fortalezas podrán cooperar y comerciar pacíficamente... En el pasado, todos los intentos de dividir el mundo en naciones bien definidas han acabado en guerras. Sin valores universales y organizaciones globales, las naciones rivales no pueden ponerse de acuerdo sobre ninguna norma en común” (11).

Tiene razón Harari en que los nacionalismos exacerbados en definitiva van en contra del multiculturalismo, la inmigración y las elites globales. Estos son algunos casos en que se deberían afrontar de manera global; hay otros retos de los que depende la existencia del universo que deben ser enfrentados también en forma global y que se deberían administrar en forma conjunta. Como el mismo destaca los más importantes son el reto nuclear, el ecológico y el tecnológico. Es por eso, que a pesar de que coincido con la opinión de Harari, creo que por ahora el nacionalismo aún está en la base de los estados en el sistema internacional, y se lo puede ver como un movimiento que a lo largo de los años va legitimando al estado-nación y que igualmente va creando paralelamente un grado de interdependencia y globalización cuyo resultado es un mundo más unido y más cosmopolita, donde las diferencias nacionales cada vez son menores.

En suma, el nacionalismo entiendo sigue siendo un componente importante en las relaciones entre los estados y en la política doméstica de muchos estados; al tiempo que también es una respuesta al nuevo contexto internacional, ajustándose a la necesidad de insertarse en un mundo cada vez más global, y como un fenómeno que más va allá del estado-nación.

Nicolás Albertoni, un joven pensador de estos temas, escribió un libro con un título muy sugerente: ‘Entre el barrio y el mundo’; tuvo la deferencia de regalármelo en una visita que me hizo en el 2012 a la Embajada de Uruguay en Washington. Recuerdo que en esos días todavía había cierta esperanza que el Mercosur finalmente terminara de despegar como un bloque unido y como plataforma de lanzamiento de los países del Cono Sur al mundo, y así se lo hice notar. También recuerdo que le dije que sus valiosas reflexiones solo están limitadas al tema del comercio exterior, como si este fuera el único tema de una agenda de política exterior. Nueve años después, debo confesar que si bien este libro estaba pensado en términos de inserción internacional vía el comercio exterior - de ahí su manejo de la alternativa de inserción de un modelo similar al

de Chile- fue un valioso aporte en esa coyuntura donde muchos estaban preocupados por la rigidez que nos imponía el Mercosur en relación con nuestra inserción externa (12).

Sin embargo, hoy las cosas se ven más complejas y hay que tener en cuenta que el mundo ya no tiene ni barrios ni modelos rígidos que solo contemplan las variables del comercio y de un mundo estructurado sobre la base únicamente de lo que pueden hacer los estados. Repensar nuestra política exterior no es solo un tema ligado únicamente al comercio exterior; está ligado a una nueva agenda de temas que nunca habíamos pensado que en tan poco tiempo podría cambiar tanto la inserción de todos los países -grandes, medianos o chicos- al sistema internacional.

Methol Ferre, en su obra 'Uruguay como Problema', desarrollo de forma muy clara la necesidad de Uruguay de caminar junto a nuestros dos grandes vecinos, Argentina y Brasil, y sin duda hizo una contribución teórica importante en ese esfuerzo integracionista de principios de los 90 del siglo pasado con la creación del Mercosur. Veía el esfuerzo de la Unión Europea como una historia de éxito en materia de cooperación e integración que deberíamos replicar junto a nuestros vecinos (13). Pero los procesos de cooperación o integración nunca son tan lineales como pensaba Methol y si mañana cambiamos el modelo del Mercosur, no necesariamente desaparecerá la cooperación o la integración en las subregiones en América del Sur; aparecerán nuevos modelos, pero si se siguen creando desde las 'cúpulas', sin darle participación a los ciudadanos, seguramente fracasaran como hasta ahora paso con todos. Yo ingrese en la Aladi cuando recién se creó para sustituir a la vieja Alalc, que había generado grandes esperanzas en los países de la región durante el periodo de desarrollo hacia adentro y de la sustitución de importaciones, y hacer realidad con su estructura el proceso de integración latinoamericana.

El proyecto después de funcionar más de 30 años fracaso porque el contexto externo se transformó y los países decidieron cambiar de política, e intentaron dejar atrás el proteccionismo y abrirse al mundo. La Aladi que yo conocí, tenía por objetivo volver al regionalismo abierto y al bilateralismo, sin desmantelar la estructura y las cosas positivas que dejo el intento anterior, con modelo más rígido a fin de protegernos del exterior, en nuestro intento de

impulsar un desarrollo hacia dentro, privilegiando un esquema basado en la industrialización. La Aladi se transformó en un paraguas institucional flexible para que los países tuvieran mayor posibilidad de adaptarse al nuevo contexto regional.

De todas formas Methol fue un referente fundamental para los que empezábamos a pensar en estos temas a principio de los setenta del siglo pasado. Conversar con él era fantástico porque sabía de todos los temas relacionados con el proceso político en América Latina. Sin duda fue el intelectual que más me influencio en esa época. Recuerdo que lo vi en lo de un amigo en común, Ferrando González Guyer, cuando volví de mi destino en México en el año 2000, y me dijo: “Carlos, ritorni vincitori”. Se refería a la negociación del TLC con México que recién había comenzado.

Methol fue de los intelectuales uruguayos contemporáneos que marcaron más mis ideas en los temas internacionales. Su trabajo ‘El Uruguay como Problema’ editado en 1967, nos plantea una pregunta que siempre se ha debatido en profundidad en nuestro país: “¿Cuáles son las posibilidades de independencia real, si es que existen, en un país como el Uruguay?” Methol durante toda su vida fue muy crítico de la visión idílica y auto complaciente de muchos de sus compatriotas con respecto a nuestro nacimiento y a nuestro futuro desarrollo económico y social; fue quien analizó más en profundidad la verdadera intención de los ingleses en cuanto a sus aspiraciones en relación con la Cuenca del Plata y la función de ‘estado tapón’ de Uruguay, como un modelo similar al que impulsó también en Europa con el proceso de independencia de Bélgica entre Francia y Alemania, buscando también que tuviera una función de ‘tapón’ entre dos grandes potencias.

Sus ideas ponen en el centro de nuestra política exterior al Río de la Plata y su cuenca fluvial. El Mercosur para él era no solo un tema de integración económica sino que tenía una importancia geopolítica extraordinaria para el Uruguay, y estaba destinado a impulsar al país, más allá del destino ‘pastoril’ que le fue destinado en sus orígenes por los ingleses y nuestros vecinos. Seguramente si hoy viviera no estaría demasiado feliz con el desarrollo del mecanismo de integración que se creó para sacarnos de esa función de ‘tapón’ con la que nacimos.

En 1986 cuando volví al Ministerio de Relaciones Exteriores durante el primer periodo de Gobierno de Julio María Sanguinetti, Enrique Iglesias era su Canciller. Las autoridades de ese momento en Cancillería consideraron que podía brindar mi aporte en el tema de las relaciones comerciales del país, teniendo en cuenta mi experiencia anterior en la Aladi, además de haber hecho una maestría en temas vinculados a la integración económica y al desarrollo regional en la Fundación Bariloche, en Argentina. El Embajador Mario Fernandez, quien era el subsecretario en ese momento - y quien también había sido echado de forma más grosera que a mí de la Cancillería- fue quien me hizo el expediente que me permitió el retorno en una semana al Palacio Santos. Todos los testigos que citaron corroboraron mis declaraciones, excepto un embajador simpatizante de la dictadura, que había sido mi jefe, que declaro que yo estaba en contra del gobierno porque 'él sabía que yo había votado el 'no' en el plebiscito del año 1980'. Hubo otros, que por supuesto le dijeron a Iglesias que yo había renunciado y no tenía derecho a volver. Lo paradójico fue que Iglesias había sido quien me consiguió los contratos en Cepal primero y en Seplacodi después porque estaba al tanto de lo que había pasado.

LAS NACIONES UNIDAS

Un año después de mi retorno, el Canciller me ofreció un traslado como consejero del servicio exterior a Nueva York para servir en nuestra representación ante las Naciones Unidas, acompañando a Felipe Paolillo, un gran abogado y profesor de derecho internacional público, quien había sido designado Embajador en ese destino diplomático. Lógicamente, para un diplomático joven, creo que no podía haber mejor oportunidad de empezar mi carrera en el exterior que ser destinado en el que era considerado el puesto multilateral más importante del mundo. Paolillo fue uno de los mejores jefes que tuve en la Cancillería. Al principio le caía mal a la gente porque era muy tímido y quizás por ello siempre adoptaba una actitud muy formal; sin embargo cuando uno lo trataba más, era realmente una persona muy cálida y muy solidaria. Lo reencontré años después en La Haya cuando lo nombraron Juez ‘ad-hoc’ en la Corte Internacional de Justicia en un juicio entre El Salvador y Honduras en el periodo que fui Embajador en los Países Bajos.

Alquilamos con mi familia una casa en el suburbio neoyorquino de Westchester County, en un pueblo llamado Larchmont, e iba todos los días en un tren de vecindad a Manhattan. Yo ya conocía el lugar desde hacía unos años cuando estuve en el BID en el año 2003, y visite a mi amigo de generación, el ahora Embajador Gastón Lazarte cuando estaba acreditado en las Naciones Unidas como consejero. Recuerdo que le dije que cuando volviera la democracia, y me reintegrara a la Cancillería, iba a pedir ser destinado a las Naciones Unidas e iba a vivir en esa zona. Así fue, y lo sustituí a él cuándo terminé su quinquenio en las Naciones Unidas en 1987.

Allí se criaron mis tres hijos y aprendieron el inglés al mismo nivel que el español; para los tres les fue fundamental en los trabajos con los que hoy se ganan la vida. También conocí a mis primeros compañeros que trabajaban en Naciones Unidas, con los que solíamos ir juntos hasta Manhattan y muchos estaban también en la misma comisión a la que yo había sido destinado. Teníamos la misma edad, éramos todos consejeros del servicio exterior, todos teníamos hijos chicos y nos hicimos amigos íntimos, incluso en muchos casos hasta el día de hoy

estamos en contacto, como es el caso de Carlos Sersale quien fue hasta hace poco el Embajador de Argentina en Gran Bretaña y Javier Paulinich, diplomático de Perú que hoy es el Secretario General del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) con sede en Caracas.

El inglés era un instrumento imprescindible en ese puesto, dado que si no lo hablabas fluido era muy difícil moverse en ese ambiente. Pocos meses después de llegar me tocó hablar en una reunión donde no había traducción y tuve que hacer mi intervención en inglés en el salón de la Asamblea General, media improvisada porque la traía en castellano; me temblaba la voz y la Secretaria General me mandó la grabación; cada tanto la escuchaban y se reían a carcajadas, porque después de cada frase en inglés le agregaba la muletilla uruguaya del... ‘eehh’ al final de la frase. Peor era lo de un amigo chileno que en sus discursos en inglés le agregaba al final de la frase... ‘huevon’.

Las Naciones Unidas creada al finalizar la Segunda Guerra Mundial, fue desde su fundación en 1948 el nuevo actor internacional que le dio vida política por primera vez a un organismo con jurisdicción universal, haciendo realidad la aspiración de muchos países de tener un organismo internacional que se ocupara también de aquellos temas que conciernen al mundo como una entidad global más allá de los temas de las agendas de los casi 200 estados nacionales que la componen.

La carta de San Francisco que la crea, de por sí representa un cambio crucial en cuanto a cómo se organizaron las relaciones en el mundo internacional post-segunda guerra mundial, privilegiando un enfoque basado en corrientes humanistas y en el concepto de cooperación entre los pueblos. Las concepciones de que los conflictos entre estados-naciones solo se podían solucionar por medios violentos entre los actores internacionales, se comenzaron a dejar de lado. Hasta ese momento la guerra y la paz en el mundo estaban en manos de los estados, los que en general dirimían sus conflictos por medios violentos. A partir de la creación de las Naciones Unidas surge un nuevo actor, que a diferencia del estado-nación, su fin central es evitar la guerra y buscar preservar la paz por medio de la solución de controversias.

Los dos organismos creados en Bretton Woods, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), complementaban a las Naciones Unidas en aspectos más técnicos pero no menos importantes, como impulsar el desarrollo de las naciones pobres en el caso del Banco Mundial y evitar los desequilibrios financieros a nivel global en el caso del FMI. Así surge el sistema multilateral actual que cambiaría para siempre la historia de las relaciones internacionales, y del que Uruguay fue siempre no solo un gran partidario, sino actor principal también en varios de sus organismos. Cuando llegue a las Naciones Unidas su gran desafío era estructurar una más moderna gobernanza que reflejara los cambios en el mundo después de su creación en el año 1948, al final de la Segunda Guerra Mundial.

Durante mucho tiempo los cambios giraban en torno a modificar el organismo más importante que es el Consejo de Seguridad, que refleja todavía la gobernanza del mundo post-segunda guerra mundial; en mi destino en las Naciones Unidas me quedo claro que ese esquema ya es insuficiente para encabezar esa organización tan vasta, y donde hay actores de la importancia en el mundo, como Alemania y Japón que aun no son parte de él ; lo más importante es como reflejar una gobernanza que no solo amplíe la membresía del Consejo de Seguridad, sino que refleje también los enormes cambios en el sistema internacional que trajo aparejado el fin de la Guerra Fría y la profundización de la globalización en el mundo, y donde los principales estados en desarrollo también estén representados. El problema mayor ahora está siendo el ‘criterio’ con que se eligen y cuales serían, problema que ya lleva años sin poder ser resuelto.

Una de las actividades que desarrolle en mi calidad de delegado de la Quinta Comisión de las Naciones Unidas, que se ocupaba de los temas presupuestales del sistema, fue integrar un grupo designado por el Secretario General para estudiar también reformas en varios organismos especializados en diferentes temas del sistema como la FAO, la Unesco, la Onudi y la Unctad, con un grupo de expertos internacionales de varios países. Estos organismos se habían desarrollado de forma tal que su presupuesto se había convertido en otros de los grandes problemas en ese momento y que exigían reformas para poder seguir afrontando las funciones que se llevaban adelante. Hicimos a principios

del año 1990 un informe que nunca supimos si fue considerado o evaluado alguna vez. (14).

Estando acreditado en las Naciones Unidas tuve la oportunidad de escuchar muchas veces por qué las Naciones Unidas no deberían repetir los errores que hicieron fracasar a la Sociedad de las Naciones creada 30 años antes. Los errores que cometieron los líderes mundiales con el Tratado de Versalles, que lo hicieron fracasar, en gran medida son atribuibles a los términos extremadamente severos e imposibles de ser cumplidos por los estados derrotados. Las potencias vencedoras del conflicto se repartieron el mundo, tratando de reconstituirlo basado en dos de los antiguos imperios de forma similar a como funcionaba antes de la Primera Guerra Mundial; sin embargo el resultado en Versalles fue, más que evitar otros conflictos en el futuro, crear las condiciones para el surgimiento de otros aún más desastrosos que el finalizado con dicho Tratado en 1919. Estas negociaciones, que fueron magistralmente descritas por la historiadora británica Margaret MacMillan en su famoso libro 'Paris 1919', dejan claro que ha sido, y sigue siendo un error dejar fuera del Consejo de Seguridad a Alemania y Japón después de más de setenta años del fin de la Segunda Guerra Mundial (15).

Benjamín Nahúm escribió otro libro que se tituló 'Cuando fuimos ricos', que versa sobre sus investigaciones relacionadas con los empréstitos que tanto Uruguay y Argentina le dieron a las potencias aliadas Gran Bretaña y Francia durante la Gran Guerra y que justificaba por su monto sideral, que reclamáramos en esa Conferencia de tan triste recuerdo para el mundo, lo que se nos debía. Esta deuda fue cobrada años después, según nos dice Nahúm, pero no fue fácil debido a las condiciones en que quedaron las grandes potencias de la época. Es interesante en esa publicación observar la descripción que se adjunta con la mesa de las negociaciones de Versailles, donde al lado de la mesa principal con todos los líderes sentados, figura el cartel de Uruguay, con el nombre de Juan Carlos Blanco Acevedo, que fue quien nos representó en ese evento; seguramente fue más por casualidad que por la importancia que tenía Uruguay en esa conferencia. (16)

De todas formas, más allá de lo comentado anteriormente, y a pesar del inicio de la Guerra Fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, las Naciones Unidas

se convirtió en un nuevo y diferente actor en el sistema internacional, que a pesar del enfrentamiento entre las dos potencias nucleares, comenzó a imponer la concepción humanista en las relaciones internacionales, contribuyendo en gran medida al paulatino descongelamiento del enfrentamiento, con su extraordinario esfuerzo para impulsar el desarme a nivel global, a diferencia de lo que había pasado a principios del siglo XX. Este proceso que comenzó en 1948 y llegó hasta 1989 con el fin de la Guerra Fría, culminó con la consolidación del concepto de cooperación e integración internacional y regional.

Las corrientes 'humanistas' concibieron este periodo de la historia como la oportunidad para que el sistema internacional creara un sistema mundial donde la existencia del ser humano no estuviera condicionado por rivalidades permanentes, y que sus diferencias fueran casi siempre solucionadas por la guerra. La integración europea fue también otro proceso paralelo que acompañó el desarrollo de las Naciones Unidas a fin de impulsar un modelo de corte liberal y humanista basado en el concepto de la integración regional y de hecho sustituir el sistema que predominaba en Europa desde el fin del feudalismo, de múltiples estados-naciones que funcionaban sobre la base del equilibrio de poder. Hoy son 27 países que funcionan con varios órganos supranacionales y que prácticamente integraron los principales temas que hace unos años eran competencia de los estados de manera independiente unos de otros.

Demás está decir que los cuatro años que estuve acreditado en las Naciones Unidas represento para mí -en esa época un joven diplomático - una experiencia individual no solo inolvidable, sino que también significó un cambio personal en mi manera de concebir las relaciones internacionales. Comencé a descubrir una forma distinta de ver el mundo, que hasta ese momento no pasaba más allá del Río de la Plata. Puedo decir sin dudar que ser testigo del fin de la Guerra Fría trabajando en el sistema de las Naciones Unidas fue para mí una circunstancia que marco para siempre mi carrera diplomática. Me transformo en un ciudadano uruguayo cosmopolita; hasta el día de hoy no dejo de seguir todos los procesos políticos en diversas regiones, tratando de leer todo lo relacionado con los fenómenos internacionales, en todas las publicaciones que caigan en mis manos relacionadas este tema.

No se dejó atrás totalmente el concepto de ‘seguridad militar’, porque el desarme en gran escala del poder nuclear de las grandes potencias si bien disminuyó, nunca terminó; incluso se incrementó con el acceso a armas nucleares por potencias regionales. Pero al contrario de antes del desmembramiento de la Unión Soviética este nuevo periodo está principalmente relacionado con la economía global, con la creación de grandes corporaciones, y como está impactando en los estados las nuevas tendencias generadas en un nuevo mundo globalizado. También es cierto que con la desaparición de la Unión Soviética las guerras no se terminaron, pero pasaron a ser regionales, entre otros motivos porque fue una forma de que las uniones territoriales artificiales creadas por los conflictos del pasado, dieran lugar a naciones más homogéneas políticamente, culturalmente y desde el punto de vista religioso.

En particular la guerra en los Balcanes durante los años noventa del siglo pasado fue de una violencia que nos horrorizó a muchos porque se reprodujeron situaciones que se pensaba que después de la Segunda Guerra Mundial no se iban a repetir, donde aparte de las cuestiones políticas y económicas tuvo mucha incidencia el tema religioso. Un amigo esloveno siempre me comentaba que este conflicto tenía las mismas raíces que desencadenaron la primera Guerra Mundial, con enfrentamientos entre diversas nacionalidades con diversas costumbres sociales, razas y religiones heredadas del pasado, los que estuvieron refrenados durante un tiempo por el gobierno socialista de Yugoslavia del Mariscal Tito, y que reaparecieron con el desmembramiento del país después del fin de la Guerra Fría y la creación de seis repúblicas nuevas entre 1991 y 2006. En este caso predominó el sentimiento nacionalista más que la necesidad de una unión política, económica y social como en Europa Occidental. Sin duda los enfrentamientos entre eslavos y musulmanes del pasado seguían estando presentes en esa región de Europa.

Cuando estuve acreditado en Países Bajos y seguía el proceso llevado cabo por una corte especial que juzgaba los crímenes de guerra a varios generales serbios, no podía concebir como las diferencias étnicas, religiones y los extremismos nacionalistas podían llegar a los genocidios que se provocaron, igual a lo que pasó en el periodo entre guerras en el siglo pasado. Sin embargo, estas instituciones creadas al amparo del respeto de los derechos humanos, introdujo

la novedad de que por primera vez organismos internacionales pudieran juzgar por crímenes de lesa humanidad a criminales de manera individual, después de la Segunda Guerra Mundial. Este fue un paso más en favor de la creación de una justicia que va, no solo más allá de las fronteras nacionales, sino que está habilitada a juzgar ciudadanos individuales de los estados involucrados en genocidios y violación de los derechos humanos. Sin duda fue un gran triunfo del proceso de globalización en relación con los crímenes de lesa humanidad, que han establecido una jurisdicción especial que está por encima de las constituciones de los estados-naciones, aunque hay opiniones diferentes en muchos sectores todavía atrapados en los viejos conceptos nacionalistas del pasado.

La revolución chiita en Irán, el conflicto por la supremacía con el mundo sunita y la masacre de musulmanes en Bosnia por los serbios, hizo pensar a escritores como Samuel Huntington que esa evolución de las relaciones entre países estaba basada en rivalidades religiosas, que en el futuro podrían desatar un ‘enfrentamiento entre civilizaciones’; sin embargo lo que paso fue un reacomodo de espacios políticos artificialmente divididos por las grandes potencias, que se enfrentaron en guerras mundiales en la era de los imperialismos primero y de los nacionalismos después (17).

Lo anterior no significa que las creencias religiosas no tienen una incidencia crucial en el desarrollo de los pueblos. Por supuesto que son decisivas en muchos conflictos, como en los países del Medio Oriente, como también lo fue en Occidente dentro del cristianismo cuando el gran sismo de la Iglesia Católica creado por la Reforma y la aparición del corrientes protestantes en el norte de Europa o el impacto en el desarrollo de China del budismo o las diversas iglesias protestantes en la política de Estados Unidos desde sus inicios. Sin embargo, el pensamiento de Huntington expuesta en su famoso libro ‘The Clash of Civilizations’ (El Choque de Civilizaciones) pasó desde 1996 en que se publicó a ser una teoría de relaciones internacionales que se divulgó extensamente a lo largo del mundo occidental. Sin embargo, esta teoría ha perdido fuerza porque evidentemente estaba basada en hechos que no son generalizados, sino la consecuencia de la aplicación de religiones con interpretaciones radicales, que generan odios y resentimientos, pero que no llegan a enfrentar civilizaciones que en su mayoría vienen desde miles de años atrás, pero que aún subsisten y están

inspiradas en general en valores que pretenden estar por encima del odio o de la maldad, como el humanismo.

Harari con el conocimiento y sabiduría que lo caracteriza comenta en su libro *Homo Deus* el tema que genera las mayores diferencias y que explican en parte las interpretaciones diversas: “la religión humanista venera a la humanidad, y espera que esta desempeñe el papel que Dios desempeñaba en el cristianismo y el islamismo, y que las leyes de la naturaleza desempeñaban en el budismo y el taoísmo. Mientras que tradicionalmente el gran plan cósmico daba sentido a los humanos, el humanismo invierte los papeles y espera que las vivencias de los humanos den sentido al gran cosmos... Este es el mandamiento primario: crear sentido para un mundo sin sentido” (18).

En todo caso, hay muchas creencias en el mundo con visiones distintas con la cultura Occidental, y esto es algo de lo fascinante para los diplomáticos que representamos a nuestros países en las Naciones Unidas, donde teníamos contacto con ‘nacionales’ de casi 200 países, con sistemas políticos basados en culturas y religiones diversas; pero lo más importante que las Naciones Unidas me reveló fue un sistema, más allá del nacional, en que todos sus representantes actúan de manera común y persiguiendo objetivos similares, independientemente de sus creencias religiosas o costumbres milenarias.

Las Naciones Unidas son una escuela muy útil para que los diplomáticos se acostumbren a pensar más allá de lo que pasa dentro de las fronteras nacionales. No solo los países en ese contexto están solo para servir sus intereses nacionales, sino que también deben luchar por causas comunes a todos los estados que integran esa ‘comunidad internacional’ de naciones; los temas tienen que ver con una agenda que está referida a problemas colectivos o de regiones; sin embargo, las crisis nacionales deben ser muy profundas para que el sistema trate de resolverlas, y normalmente de ellas se ocupa en gran medida el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En el caso de Uruguay, encontró su ‘nicho’ más activo y exitoso de participación en un sistema ‘global’ en las nuevas actividades desarrolladas al amparo de la Carta de San Francisco, en su amplia participación en las operaciones de mantenimiento de la paz en diversas partes del mundo, que es

otra de las magníficas contribuciones de ese sistema basado en el humanismo como una corriente del desarrollo de las relaciones internacionales, de la que habla Harari en su ya famosa trilogía. No todos los temas son globales ciertamente, pero algunos tienen que ver con conflictos que se arrastran desde la historia y que han sido difíciles de solucionar hasta hoy.

En Naciones Unidas el tema de Israel y Palestina es uno de los principales de la agenda desde que se creó. En 1948 un gran diplomático uruguayo que nos representó en la naciente Naciones Unidas, Enrique Rodríguez Fabregat, tuvo una participación muy activa en la creación del Estado de Israel y en la negociación de una de las resoluciones más importantes de Naciones Unidas, la resolución 181, que sentaba las bases de una solución al conflicto entre judíos y árabes, con la creación de dos estados. Hasta había incluido una solución para establecer los límites de ambos. Lamentablemente desde esa época, las rivalidades entre ambas nacionalidades y las diferencias religiosas, impidieron una solución pacífica al conflicto después de la creación de las Naciones Unidas, pero al menos ya pocos piensan que la solución pasa por un enfrentamiento bélico después de los tres intentos de solucionarlo por la guerra de los países árabes vecinos que se realizaron después de la independencia del Estado de Israel.

Muchos países han optado por reconocer un Estado Palestino, entre ellos el nuestro, pero de hecho Israel sigue permitiendo asentamientos en el territorio donde está destinado el establecimiento de ese Estado. Por diversas causas, dentro de la agenda de política exterior del Uruguay tradicionalmente nuestro país siempre defendió los derechos de Israel de tener un territorio, para poder vivir en paz y con fronteras seguras. Fuimos defensores de la Declaración de Balfourt en 1924, que proclama el derecho inalienable del pueblo judío a tener su propio territorio y siempre se apoyó esa causa. Sin embargo, después de 72 años las circunstancias en esa región cambiaron y la región también.

Hace tres años tuve la oportunidad de viajar a Israel invitado por la American Jewish Committee -la organización judía más poderosa de Estados Unidos- y nos llevaron a visitar todo Israel y también Palestina. Lo que vi fue un estado occidental desarrollado y un Estado Palestino con un desarrollo infinitamente menor. La solución de dos estados en ese contexto, y el crecimiento permanente de la población judía ortodoxa en contra de cambiar tierra por paz,

de a poco va haciendo cada vez más difícil la solución de dos estados; hable con muchos judíos israelitas que más bien creen que a esta altura la solución pasa por la incorporación de Palestina a Israel con un estatus de cierta autonomía. Otros nos dijeron que esa solución sería una garantía de largos años de desestabilización de la región y de perjuicios en todos los sentidos para sus pueblos.

El grupo que fue invitado en esa oportunidad a visitar Israel volvió convencido de que de todas formas es posible la convivencia entre los palestinos e israelitas, cada uno con su estado, en la medida que se sienten a negociar entre ellos, y que se genere voluntad política para terminar con este conflicto que no le sirve a ninguna de las dos partes. Sin duda, los temas que los dividen no son menores, en especial el relacionado con el estatus de Jerusalén, la inseguridad en las fronteras norte y sur de Israel y el asentamiento de judíos en territorios ocupados, en particular por judíos ortodoxos, los que en su mayoría que se vienen estableciendo en territorios que los palestinos consideran de su propiedad y los judíos ortodoxos también creen que tienen derechos históricos sobre esos territorios. Hoy quizás este es uno de los temas que más problemas está generando a corto plazo.

Visitamos también Ramala en ese viaje y vi desde un helicóptero Gaza, y francamente Palestina dividida en dos zonas separadas geográficamente entre sí y con formas de pensar distintas, tampoco ayuda a una solución del conflicto en el corto plazo. En Israel tuvimos la oportunidad de visitar la frontera norte, donde la situación regional es una bomba de tiempo; desde las alturas del Golan pudimos observar desde lejos como se movilizaban en distintos lados los grupos que se están enfrentando en la guerra civil de Siria; y también las posibilidades con que cuenta el Heezbolah para lanzar misiles a Israel en esa zona. La paz en esa región, ya no depende de lo que haga o no haga Israel, sino que también va a depender mucho de cómo termine siendo la correlación de fuerzas dentro del mundo árabe.

Son las Naciones Unidas que deberían trabajar más para intentar acercar las posiciones porque las soluciones que se buscan al margen de la organización, en el contexto de un conflicto regional donde participan las grandes potencias, siempre se ven desde Israel y de los países árabes como poco neutrales en un

sentido u otro. Tampoco las resoluciones que se repiten anualmente en la Asamblea General de condenas de todo tipo a Israel, a sabiendas de que eso no llega a solucionar los temas de fondo, no ayudan en nada las negociaciones, y como fui testigo en Israel, producen un sentimiento anti-Naciones Unidas en la población, que es contraproducente y no generan un clima de confianza entre las partes.

En Ramala tuve la sensación después de una reunión con autoridades palestinas -donde me tocó a mí ser el vocero del grupo- que al menos en Cisjordania sus líderes están dispuestos a negociar directamente, sin intermediarios. Tienen claro que cuanto más se aislé a Israel por la comunidad internacional, más difícil será para ellos la solución del conflicto, porque mientras tanto Israel seguirá con su actual política de asentamientos en los territorios árabes ocupados.

Además, al menos en mi caso nunca había pensado que Israel es tan cosmopolita; hay una población que tiene muchas diferencias étnicas, culturales y religiosas, donde se destacan los israelitas árabes que también son una población importante, que según nos dijeron están dispuestos a contribuir también a una solución justa para terminar con el conflicto, porque son y se sienten también israelitas. También nos reunimos con algunos judíos ortodoxos, cuyas raíces vienen de vivir muchas generaciones bajo el imperio otomano y son bastante diferentes a los sefardíes que vinieron de España o a los achkenazis de los países del norte de Europa. Sin duda se trata de la población israelita mas agresiva en cuanto a negociar acuerdos con los palestinos, y sostienen con vehemencia que los territorios donde esta Palestina les pertenece desde la época del Rey David. Por otro lado son los que más contribuyen al crecimiento de la población y los sitúa hoy en el 20% de la población, más o menos.

Los organizadores nos dieron previamente muchos documentos que nos ayudaron a conocer el contexto en el que íbamos a vivir durante una semana, lo que nos permitió llegar preparados para entender cuáles son las posiciones de Israel ante cada situación concreta, lo que nos permitió tener un panorama más claro de lo que íbamos a ver. El tema de la situación en materia de seguridad interna, el estatus de Jerusalén, la vida cotidiana de los israelitas, las diferencias entre los judíos que viven en Israel, la lucha permanente con el medio ambiente

tan árido en que viven y el nivel de desarrollo extraordinario que han logrado, son los componentes más importantes de lo que fuimos testigos en ese viaje. Uno de las cosas que nos impactó más fue la visita a los lugares santos y ver en pocas cuadras juntas los símbolos de las tres religiones que coexisten en Jerusalén. Ojala en el futuro Israel y el nuevo Estado Palestino puedan alcanzar en toda esa región tan convulsionada a lo largo de los años, esa paz y armonía que emana de los lugares santos (19).

Temas como los derechos humanos y sus intervenciones humanitarias en distintas partes del mundo, las misiones de las operaciones de paz de los cascos azules, los esfuerzos para disminuir la pobreza, las luchas para no seguir deteriorando el medio ambiente, el desafío del calentamiento global, la lucha para superar las pandemias globales, como las comunicables y las no comunicables, el impulso al tema de la no discriminación de la diversidad de género, de la lucha contra el racismo, y sin abandonar asuntos que habían marcado la agenda en el mundo como el proceso de desarme y de la descolonización, fueron muchos de los temas que comenzaban a ser prioridad en la agenda de las Naciones Unidas en el periodo que estuve acreditado.

A medida que interactuaba en el sistema de las Naciones Unidas, cada vez veía con más claridad que detrás de esa organización tan vasta y compleja, comenzaba a predominar también una conciencia de que los temas globales pasaban a ser los prioritarios. Participar activamente en los debates y el seguimiento de esos temas, fue una de mis mayores experiencias y exigencias en ese cargo diplomático, como por ejemplo haber sido testigo del fin de un largo proceso de descolonización, que me puso en contacto con países de los que prácticamente sabía muy poco.

Hay cierta tendencia a pensar que el conseguir la independencia es el inicio del fin de los enormes problemas del subdesarrollo económico y social de la mayoría de los nuevos estados surgidos de ese proceso; sin embargo, en realidad en la mayoría de los casos es el inicio de una nueva realidad política, pero no la desaparición de los problemas estructurales con los que siempre habían convivido, que no por conocida dejaba de ser impactante cuando uno se enfrentaba a ella.

En mi caso personal, mi designación como Vice-Presidente de la Segunda Comisión de la Asamblea General en el año 1990, me dio la posibilidad de trabajar directamente con países recientemente descolonizados en África, y pude comprobar como el sub-desarrollo golpeo a esos países de forma diversa en varias regiones del mundo, pero que en todos esta como trasfondo la explotación de que fueron objeto por los países que los colonizaron, y una de las consecuencias más terribles ha sido el vacío de poder que queda y que fue llenado durante años, en muchos casos, por sistemas corruptos.

Las enfermedades transmisibles, la desnutrición, las masacres por problemas tribales ancestrales, los golpes de estados, estaban siempre presentes en las intervenciones de los delegados, porque la ayuda económica estaba muy ligada al reconocimiento de la situación concreta que se presentaba. Estas reuniones fueron para mí de las primeras experiencias de ver trabajar juntos a las delegaciones de los países miembros con representantes de diversas ONG planteando modificaciones para que fueran presentadas por delegados de los países que se beneficiarían de las ayudas previstas por el sistema. En los primeros años en que estuve acreditado en las Naciones Unidas esto era impensable. De esas reuniones participaban exclusivamente delegados de los estados.

También no es menos importante decir que ese proceso de colonización creo países sin coincidir con el tema de las diversas etnias, que suele ser el origen de la inestabilidad política que subsiste todavía en África. Algo parecido paso en la América Latina, pero en este caso la descolonización ya se había dado hacia casi dos siglos, pero muchos de sus países miembros también tenían problemas similares. El Consejo Económico y Social (Acoso) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pudo), en los cuales durante mi estadía tuve una participación activa, fueron mecanismos de Naciones Unidas de enorme importancia para nuestra región.

En 1990 me toco presidir el Grupo Latinoamericano (GRULA) en la Quinta Reposición de Recursos del Pudo que se realizó en Ginebra, donde muchos de los países donantes querían radiar a América Latina de su ayuda económica para el desarrollo en función de su calidad de países 'emergentes' y con niveles del ingreso per cápita más alto que la mayoría de los países en desarrollo. No fue fácil mantener los niveles anteriores de ayuda a los países de América Latina en esa

ocasión; las negociaciones fueron muy difíciles y tensas, aunque finalmente, si bien cayeron las asignaciones de recursos para la cooperación no reembolsable para América Latina, se pudo mantener bastantes recursos para proyectos vinculados con los países más pobres de nuestra región.

Esos organismos fueron importantes en el desarrollo de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, y se asignaban en ese periodo fondos donados por países desarrollados - en general de los países escandinavos y del norte de Europa- para contribuir con el desarrollo de los países más necesitados. En mi experiencia en esos días me tocó vivir el periodo en que esos fondos se hicieron más escasos, y de a poco esa contribución se fue dirigiendo básicamente a los países de menor desarrollo de África, algunos de Asia y unos pocos de América Latina.

En mi caso, en los temas que me encargaron manejar también había temas muy sensibles, pero siempre tuve una carta de crédito muy amplia para impulsar las posiciones de Uruguay. Mucho dependía en esa época de criterios muy amplios elaborados por los servicios competentes, y eran en general basados en los lineamientos expresados por el Canciller de turno en las sesiones plenarias, al inicio de la Asamblea General. Sin duda esta flexibilidad era muy importante porque en general resultaban complicadas las negociaciones con los países desarrollados porque se tenían que manejar con mucho menos flexibilidad, y cualquier cambio de posición en una negociación debía pasar por varios filtros internos antes de poder tomarse una decisión. Para los delegados de la Comisión Europea, era mucho peor porque tenían atrás más de 20 países controlando que sus delegados se ajustaran a las instrucciones que tenían.

En el Grupo de los 77, que lo integraban alrededor de 150 países, en general predominaban posiciones ‘tercermundistas’ como las de India, Indonesia, Pakistán, Egipto, Sud África, Argelia, México, Cuba o Brasil; años después también se unió China a ese grupo que representa los intereses de los países en desarrollo. Eran todos países extremadamente nacionalistas; era un grupo muy difícil para interactuar porque muchos de ellos representaban naciones con millones de habitantes, y en esa época con ingresos muy bajos y habiéndose descolonizado no hacía mucho, y en general eran muy poco flexibles en sus posiciones. Uno se terminaba desgastando mucho en las negociaciones con esos países y habitualmente se frustraba si no se tenía mucha paciencia,

porque se trataba de lograr consenso entre muchos miembros del Grupo en cada uno de los temas de la agenda de la Comisión. Daba la sensación de que ese sistema de negociación no era lo más operativo pero sin embargo la última vez que estuve en una Asamblea General en las Naciones Unidas en el año 2019 el Grupo seguía funcionando de la misma manera a como lo había dejado yo en el año 1991.

En mi caso la paciencia la perdí varias veces, y fue una señal de que no es conveniente pasar en esos foros demasiado tiempo. Fueron cuatro años haciendo esa vida tan exigente y empezaba ya a parecerme todo lo mismo, y lo peor que ya no estaba disfrutando de esa oportunidad igual que antes; vivía de mal humor y tuve varios enfrentamientos por temas menores con otros delegados. De todas formas el nuevo gobierno del Presidente Lacalle Herrera me solucionó el problema sin que yo me diera cuenta un poco después.

El ritmo de trabajo en Naciones Unidas impedía que los delegados tuvieran mucho tiempo acreditado. Había un promedio de unos tres años de permanencia; muchos países consideraban este destino como una fuente de aprendizaje en materia de negociaciones y experiencia en el mundo donde se ejercían las relaciones internacionales con un formato multilateral, pero consideraban que sus intereses nacionales estaban más en los destinos bilaterales. Coincidió con la opinión que no son destinos para estar toda la carrera diplomática. Sin embargo, los diplomáticos de carrera deberían ser acreditados, aunque sea una vez en sus carreras profesionales en estos puestos multilaterales, porque efectivamente es una escuela esencial en la formación de los diplomáticos jóvenes, particularmente para aprender las técnicas de negociación aplicadas por los delegados más experimentados.

Para los diplomáticos de carrera acreditados en forma permanente, al principio ver pasar al lado nuestro a los personajes que estaban escribiendo la historia como el Papa Juan Pablo II o a Yasser Arafat o a Gorbachov o ver sentado al lado nuestro al Presidente George H.W. Bush (Uruguay se sienta siempre al lado de Estados Unidos debido a que los asientos siguen el abecedario), significaba algo que jamás hubiéramos pensado que podía suceder. Con el correr de los años esa corriente eléctrica de emoción que nos recorría por el cuerpo en esas ocasiones, comenzó a desaparecer y ver personajes pasar por al lado ya no

era nada especial. De a poco ya nos sentíamos nosotros los personajes y cuando hablábamos en una Comisión o en una negociación, formal o informal, nos sentíamos grandes personajes; si algunos de los delegados ‘influyentes’ de otros países nos citaban, ‘ya habíamos triunfado’.

Cuando nos íbamos recién caíamos en la cuenta, de que esas experiencias eran parte de nuestra formación como diplomáticos al servicio de nuestro país, y que por ese foro pasaban miles de otros servidores públicos con las mismas sensaciones que nosotros, y que a penas trasladados ya nadie se acordaba de ellos. Son cargos a donde se va a aprender y tomar contacto con realidades muy diversas a la nuestra; eso es parte esencial de la formación de un diplomático. En cambio paradójicamente la función del Embajador es más la de un ‘lobista’ que de un diplomático clásico, lo que genera una suerte de frustración para el que no se da cuenta de eso inmediatamente de llegar, y se vive sonando con pasar a la ‘historia’, aunque sea a lo sumo presidiendo alguna comisión de importancia secundaria.

En general no se veía con buenos ojos que los embajadores participaran en las comisiones; su trabajo era más bien seguir de cerca todos los temas y estar en contacto con los funcionarios diplomáticos que actuaban en las comisiones; en cambio durante los tres últimos meses del año, lapso que dura la Asamblea General, el embajador debía acompañar o al Presidente o al Canciller a las reuniones bilaterales que componían su agenda, habitualmente preparada desde antes de llegar por la Cancillería y la Misión ante las Naciones Unidas. Por supuesto que en el resto de la Asamblea General era el embajador el encargado de la aprobación en la misión de las resoluciones negociadas en la Asamblea General, y de las negociaciones con sus colegas cuando había discrepancias entre las delegaciones participantes de las negociaciones.

Cada tanto había que cubrir temas que se trataban en el Consejo de Seguridad, y ahí ya el ambiente era distinto; se notaba en el aire algo diferente; algo más tenso que en la Asamblea General o en las comisiones principales de ella. Se podía sentir que ahí se decidían los temas más sensibles que pasaban por el sistema, y que respondían a las crisis que periódicamente se daban en distintos lugares del mundo. En ese momento no me hubiera imaginado que 15 años después Uruguay iba ser miembro no permanente por segunda vez en su historia. Nos tocó ese privilegio cuando yo estaba acreditado por segunda vez en la

Embajada de Uruguay en Estados Unidos, por lo cual pude ser testigo del magnífico papel que tuvimos.

Uruguay siempre tuvo una participación relevante en las Naciones Unidas, que seguramente iba más allá de lo que significaba como país pequeño en el contexto internacional. Ya en 1965-66 había integrado el Consejo de Seguridad representado por el Embajador Carlos María Velázquez, quien se hizo famoso por un soberbio discurso que hizo en ocasión de la invasión de Estados Unidos a República Dominicana en 1965. Fue un discurso que resaltaba los valores y derechos de los países chicos en el contexto internacional, cuando eran avasallados y violada sus soberanías por las grandes potencias. Fue un discurso magnífico que representaba la postura nacionalista clásica de la época. Volvimos al Consejo de Seguridad en el periodo 2016-18, donde nos representó mi compañero de generación, el Embajador Elbio Rosselli.

Recuerdo que comenzaba nuestro periodo de dos años el primero de enero de 2016 y ese mes ya le toco a Rosselli desempeñar la Presidencia del Consejo de Seguridad; seguramente lo ayudo su enorme experiencia en las Naciones Unidas, tanto en Nueva York como en la sede ante los organismos especializados en Ginebra. También presidió la Asamblea General unos años antes el Canciller Didier Opertti, lo que fue un honor para el país y para ese excelente profesional, que se merecía esa alta distinción. A pesar de todo, seguramente paso como con todos los presidentes de la Asamblea General, que a pesar de su desempeño individual, tienen poca incidencia en el manejo de la agenda, que siempre es patrimonio del personal permanente de las Naciones Unidas.

Se puede decir que el trabajo de esos funcionarios internacionales es bastante distinto a la del diplomático que representa a un estado; los funcionarios internacionales son nuevos actores y conforman una burocracia que también actúan en el nuevo mundo global, aunque nunca se los considero diplomáticos; estos tienen una función esencial en las relaciones internacionales pero bastante limitada a las actividades del estado-nación, mientras que los funcionarios internacionales son los actores principales del nuevo mundo multilateral y global. En mi caso, los tres años que estuve en la Aladi me tocaron vivir la experiencia de representar no a mi país sino a una institución multilateral regional, y sin duda es una experiencia distinta a la del diplomático.

Los países se agrupaban en tres categorías: los países del primer mundo, que eran los desarrollados, en general democracias occidentales; el segundo mundo, eran los países socialistas liderados por la Unión Soviética; y el tercer mundo, estaba compuesto por el resto de los países del mundo en desarrollo, que integran el 'Grupo de los 77'. Ese era, y sigue siendo, el ámbito en el que los delegados nos movíamos habitualmente. En general los representantes de países medianos y chicos incidían poco y en temas muy puntuales. Tampoco era fácil trascender en el Grupo de los 77. Había que trabajar mucho y meterse en las negociaciones informales que se gestaban y donde se negociaba siempre en inglés, y a veces por varias horas al día.

Seguramente el momento más trascendente que muchos vivimos, fue en el año 1989 al escuchar el discurso de Mijaíl Gorbachov en la Asamblea General anunciando sorpresivamente que la Unión Soviética a partir de ese momento comenzaría a actuar en un mundo global; no sabemos si él era consciente de que eso cambiaría para siempre el funcionamiento de las Naciones Unidas y del mundo internacional. Ya no se votaron más las resoluciones que pasaron a aprobarse por consenso; ya dejaron de ser tres mundos y pasaron a ser solo dos; Europa empezó a negociar en conjunto representado por la Comisión Europea y los Estados ya no fueron más los únicos actores internacionales, sino que comenzó una integración progresiva en sus negociaciones de otros actores internacionales, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y la incidencia en las agendas de los 'lobbistas' de las grandes corporaciones multinacionales.

Este cambio no solo marca el inicio de un nuevo funcionamiento de la Naciones Unidas sino que también significó el inicio de una fase nueva en la historia de las relaciones internacionales. Parecía que había comenzado la etapa del mundo unipolar de Estados Unidos, aunque pocos años después surgió de estos años tumultuosos de la caída del socialismo, otro mundo marcado por el ascenso de China, pero que no está por ahora tratando de crear un mundo diferente al capitalista, sino más bien integrarse a él bajo un sistema socialista 'con características chinas'. El gran triunfador pasó a ser el multilateralismo en las relaciones internacionales, y la economía abierta de mercados se transformó en la ideología imperante en occidente, y se vio reflejada no solo en las agendas

sino también en los documentos elaborados por los tecnócratas del sistema como base de discusión a disposición de los delegados.

Cada vez que veo hoy en la TV al Canciller de Putin, Sergei Laprov, compañero mío en la Segunda Comisión de la Asamblea General durante los cuatro años que estuve acreditado en las Naciones Unidas, se me representan inmediatamente estos cambios, dado que lo conocí cuando llegue como delegado de la Unión Soviética, luego paso a representar el régimen encabezado por el Presidente Yeltsin y desde que Putin está en el poder, Sergei Laprov es su Canciller. En los países occidentales mantenerse tanto tiempo en ese cargo no es lo habitual, pero tratándose de uno de los mejores diplomáticos que vi actuar en la Segunda Comisión de las Naciones Unidas, no me sorprende que sea el Canciller de Rusia por tanto tiempo en este periodo del Presidente Putin.

ARABIA SAUDITA, EL ISLAM Y LA GUERRA DEL GOLFO

Así como fui testigo a fines de la década de los ochenta de un cambio de paradigma en el sistema internacional con el fin de la Guerra Fría desde la privilegiada tribuna de las Naciones Unidas a principio de los noventa, fui sorpresivamente transferido al Medio Oriente, a Arabia Saudita a abrir nuevamente nuestra Embajada, pero esta vez no en la cálida y bonita Jeda situada en las orillas del Mar Rojo, donde habíamos abierto la Embajada años antes; ahora nuestra Embajada debía abrirse en la capital del reino, Riad, la que está situada en una meseta en el medio del desierto más grande y cálido de la tierra. Fue el periodo de mi vida donde se puso en cuestión mi vocación por la carrera diplomática.

Salir de las Naciones Unidas, de la ciudad de Nueva York, que por diversos motivos paso a ser en mi vida mi segundo hogar, y llegar solo, a un mundo radicalmente distinto al de dónde provenía, fue una prueba de si realmente tenía condiciones para ser diplomático. Acostumbrarme a valores y hábitos muy diferentes al mundo donde siempre viví, significo un desafío tremendo. Una cosa era vincularse con colegas de otras costumbres, valores y pensamientos diversos viviendo en Nueva York, y otra muy diferente hacerlo en donde lo diverso es prácticamente todo, durante todo el día. Incluso llegue a pensar en dejar esta carrera y dedicarme a otra cosa diferente en los Estados Unidos.

Sin embargo, muchos amigos me terminaron convenciendo que a los 42 años haber sido designado embajador y con una responsabilidad enorme asignada, debía considerarlo como un honor más que nada. Me habían ofrecido un P-5 en las Naciones Unidas que me tentaba mucho, pero ellos me convencieron que iba a cometer un error no yendo a Arabia Saudita. Me hicieron notar que los embajadores de carrera no suelen empezar en Paris o en Buenos Aires; además una cosa era ser un funcionario internacional de una organización global, y otra distinta ser un representante de su propio país, y para eso me había formado durante años.

Tenían razón y allá me fui a mediados del año 1991, mientras mi familia se volvía a Montevideo yo llegaba a Riad, con dos valijas y en un avión de la empresa

Swiss Air. Ese fue el primer error que cometí, porque según me dijo el diplomático saudita que me estaba esperando, yo tenía que haber volado en Saudia, la empresa local, por un tema de cortesía diplomática. Ahí comencé a darme cuenta de que empezaba a vivir una nueva vida.

La instrucción que me había dado el Presidente Lacalle y el Canciller Gros Espiell para mi nuevo destino diplomático, no era ni confidencial ni secreta, era hacer gestiones para abrir el mercado de Arabia Saudita para exportar ovinos en pie de Uruguay. Su principal proveedor Australia, había perdido mucho del mercado saudita, porque sus ovinos llegaban con la enfermedad de la lengua azul, que provocaba una pérdida de alrededor de un tercio del embarque al arribar a Arabia desde Australia.

Era una gran oportunidad para el Uruguay, y según entendieron las autoridades nacionales, yo tenía el perfil ideal para encargarme del tema. No sé si eso era verdad o no, pero a esa altura eso era lo de menos. Lo importante era trabajar para antes que nada, insertarme en ese mundo extraño para mí, y adaptarme a sus costumbres y a su idiosincrasia como mi primera prioridad, dado que si no lo lograba, sería difícil cumplir con la instrucción que recibí.

Pero sin duda, era consciente que pocos países serían más diferentes a la naciente globalización en el mundo como el Reino de Arabia Saudita. Era sin duda el país sunita más poderoso del Medio Oriente. Las costumbres tan diversas a los países occidentales me hacían pensar que estaba en otro mundo e integrarme a esa vida me costó mucho. El día que llegue a la medianoche y vi el súper moderno aeropuerto de Riad y la magnífica vista de una mezquita enfrente con el desierto de fondo, se me paso por la cabeza, que después de todo no estaba mal cambiar de ambiente, lejos de imaginarme la realidad que me estaba esperando. La residencia que me había alquilado un funcionario de nuestra Embajada en Teherán, no tenía un solo mueble. El nuevo funcionario administrativo que también me habían contratado me había conseguido un catre que se hundía casi hasta el piso, pero finalmente me dormí, pensando 'mañana será otro día'.

A las 5 de la mañana, cuando finalmente había conciliado el sueño después del largo viaje, comenzó un ruido que era como un pequeño rumor que se iba de a poco incrementando y termino en un estruendo que me hizo pensar

que estaban bombardeando los iraquíes la ciudad. Me tire de la cama y me di cuenta que era el llamado a rezar a primera hora de la mañana por miles de ‘almuédanos’ (encargados de hacer el llamado al rezo) de las miles de mezquitas de Riad. En el mundo musulmán se estila rezar cinco veces al día, y esta exigencia religiosa se cumplía al pie de la letra en todo el reino.

De todas maneras, en el corto plazo ese no era mi problema más importante, sino los trámites administrativos que debería hacer la Cancillería para que yo pudiera abrir la Embajada de Uruguay. Como no había nada aun, quienes tenían la responsabilidad de hacer los trámites para que existiera no sé qué problemas burocráticos tuvieron para enviarme las partidas para poner en funcionamiento la embajada, y como tampoco existía la embajada tampoco me podían enviar el sueldo. Mis recursos económicos en esa época eran limitados, y el dinero que llevaba me daba para subsistir unos pocos meses.

Solo logre que me mandaran recursos para pagar el alquiler de la residencia y otra partida para comprar un coche, imprescindible para desplazarme en una ciudad gigantesca y para mi sorpresa ultra moderna, muy cara y donde la señalización estaba solo en árabe, lo que también limitaba mis movimientos si tenía que ir solo a algún lado. La persona que me habían contratado como funcionario ya había trabajado para Uruguay en la primera embajada; un egipcio de nombre Ibrahim Husney, que adoraba Uruguay.

Este funcionario era una persona excepcional; sabía todo de Uruguay por su trabajo previo con nosotros; conocía a todo el mundo en Riad, especialmente a los funcionarios claves para cumplir mis instrucciones, tanto a nivel público como privado; también hablaba perfecto español, inglés, francés y obviamente árabe. Pero, además cuando mi tarjeta de crédito se quedó sin un peso, no sé cómo hizo, pero me ayudo consiguiéndome préstamos. Le pregunte como había hecho porque yo tampoco le estaba pagando el sueldo: me dijo riéndose “Safir (embajador en árabe), no preguntar nada...”. A fin de año, cuando mi deuda ya era bastante considerable, decidí volver a Montevideo y él me consiguió el dinero para pagar el vuelo de retorno. Compre un pasaje en Pan Am. A la semana Pan AM quebró y él me consiguió que Saudia me financiara otro pasaje. Poco después volví con todo resuelto y toda mi situación cambio en poco tiempo. Lógicamente tuvo que intervenir el Presidente Lacalle para que ello sucediera. Sin duda la

diplomacia después de todo muchas veces no es un ‘jardín de rosas’, como piensa mucha gente.

Unos días después de llegar le presente cartas credenciales al Rey Fahd, uno de los tantos hijos del Rey Saud, fundador del país en los años 30 del siglo pasado. El palacio del Rey en Riad era fastuoso. Para llegar a donde él estaba sentado esperándome tuve que atravesar varios salones y me impresiono la modestia de uno de los hombres más poderosos y ricos del mundo, y seguramente el único representante de una monarquía absoluta donde la fuente del poder proviene de Dios (Ala). En la conversación que mantuvimos me pregunto si en Uruguay comíamos dátiles y cuando le dije que no, quedo sorprendido, y me dijo “¿porque no, no les gusta?”.

También me pregunto si yo tenía sangre árabe y le dije que era de descendencia italiana y me respondió que seguro que sí, porque los árabes tuvieron mucha influencia en el sur de Italia. No quise decepcionarle y decirle que mis antepasados vinieron de Génova. También le comente que había estudiado seis meses el idioma árabe en Naciones Unidas y me hizo un comentario en árabe del cual solo entendí una palabra: ‘almutahida’ que era Naciones Unidas en árabe. Cuando me pregunto por las prioridades que tendría en el reino, le comente lo de los ovinos y por la cara que puso creo que le pareció excelente que representara a un país productor de ovinos.

Mi misión duro solo dos años y finalizo con éxito, cuando un grupo de técnicos del Ministro de Agricultura de Uruguay firmo el primer contrato de abastecimiento de corderos en pie al Reino de Arabia Saudita en julio del año 1993. Lógicamente las negociaciones técnicas fueron realizadas por los expertos del Ministerio de Agricultura y Pesca, los que habían empezado las negociaciones con las autoridades sauditas, encabezados por el Ministro de la época del Gobierno de Lacalle Herrera y futuro Canciller en el segundo Gobierno de Sanguinetti, Álvaro Ramos. Años después tuve el gusto de colaborar con el cómo Director de Política Exterior de la Cancilleria, hasta que me ofreció ir de Embajador a México en el año 1995.

La compra de ovinos es en Arabia Saudita un negocio de grandes proporciones, dado que durante sus fiestas religiosas, especialmente en el

Ramadán y en El Hash, en el mes de ayuno musulmán y la peregrinación que realizan los fieles musulmanes a La Meca y Medina. Estas celebraciones religiosas coinciden también con la fiesta del sacrificio del cordero, rito que todos los musulmanes deben cumplir. El sentido de mi misión era comercial y se trataba de poder aprovechar la ocasión que se nos presentaba por el problema de Australia - por los motivos que ya explique - para poder vender corderos vivos para esas fiestas. Desde hacía años también exportábamos a Arabia carcasas de cordero congelado, pescado empanado, en especial merluza y corvina y nuestro calamares, que iban en su mayoría al Golfo Pérsico, a la ciudad de Dhahran, donde está localizada Aramco, la sede de la empresa petrolera más grande del mundo. Con ellos organizamos una misión comercial a Uruguay en 1992, pero no fue todo lo satisfactoria que yo esperaba, porque no se cerró ningún negocio nuevo, pero significó una aproximación importante con las autoridades sauditas en el ámbito comercial.

Los encargados en general de comercializar los corderos en pie eran los beduinos, que desde siempre vivían en el desierto, y que eran en mi opinión, los que mantenían las tradiciones milenarias del reino. La palabra venía del árabe y significaba 'habitante del desierto'. Desde que comencé a tratar con ellos me di cuenta que eran muy especiales y bastantes distintos a otros sauditas que había conocido en Riad. Me decían que su carácter independiente estaba ligado a su condición de nómades, y que eran muy duros y orgullosos por las condiciones en que vivían en el desierto y en un medio ambiente muy hostil. Por siglos se habían acostumbrado a dominar el enorme espacio desértico de la península arábiga, y por lo que pude apreciar lo seguían haciendo. Los beduinos son sin duda la mejor representación de la fama que tienen los nómades de tener un carácter indómito. Eran muy orgullosos y se vanagloriaban que nunca habían sido dominados por ningún imperio.

Debo decir que cuando al final de mi destino diplomático vino la misión del Ministerio de Ganadería y Pesca a firmar el convenio de abastecimientos de ovinos de Uruguay, encabezada por el Ministro de Agricultura y Pesca de la época, tuvimos la oportunidad de visitar donde vivían en el desierto, y los técnicos fueron testigos de que a pesar de la fama de ser muy hostiles de que venían precedidos, incluida la que yo había sentido en carne propia cuando nos reuníamos en Riad o

Jeda, en su medio ambiente natural eran muy amables y muy hospitalarios. La inteligencia con que manejaban sus negocios también nos deslumbro porque no había detalle del negocio que manejaban que no conocieran. En el viaje por el desierto tuvimos que movernos en enormes camionetas refrigeradas por el intenso calor del medio ambiente. En la camioneta en que iba yo de repente vi que la temperatura comenzaba a subir de 22 grados y paso los 60 grados cuando nos bajaron y nos mudaron a otra camioneta refrigerada que venía de repuesto. Evidentemente estaban en todos los detalles.

Los técnicos del Ministerio de Ganadería no podían creer lo que veían cuando nos llevaron a visitar un tambo de la familia real que funcionaba en el medio del desierto, con condiciones de producción de las más avanzadas del mundo. Cada vaca holando tenía su propio brete y durante las 24 horas del día tenían una ducha de agua que las refrescaba. A pesar de que después de la Primera Guerra Mundial la mecanización del transporte amenazo con destruir la economía 'nómada', los beduinos lograron subsistir y se transformaron en dueños de muchos de los barcos que transportaban miles de corderos de los pocos países productores que los abastecían. De todas formas mantenían las tradiciones milenarias en su forma de vivir.

No había nada obscuro ni en la forma de vestir, ni en los muebles, y las alfombras cumplían una función esencial pues se utilizaban para varias cosas distintas, entre ellas comer. Cuando unos meses antes me compre un coche, me hicieron un considerable descuento porque era negro; lo compre de ese color para seguir la tradición diplomática y me arrepentí hasta el día que me fui. Casi no podías entrar porque te quemabas vivo. En el verano no podías estar en una recepción porque la camisa y la ropa interior te quedaban empapada cuando llegabas, y te tenías que ir medio rápido a cambiar inmediatamente. Sin duda que la forma en que se visten ellos es la apropiada para ese clima, pero los occidentales no podíamos abandonar el clásico traje con corbata.

Uruguay a partir de ese momento, y debido al gran trabajo en equipo de la Embajada con el Ministerio de Agricultura y Pesca y sus técnicos, entro a formar parte de los pocos países que los abastecían en ese rubro, junto con Australia, Nueva Zelandia, Rumania y Bulgaria y quizás alguno más al día de hoy. El funcionario Husney de la Embajada jugo un rol decisivo en esas negociaciones,

tanto por manejar el idioma como por su conocimiento de los temas comerciales, en especial todo lo relacionado con el tema de los ovinos en pie, y nos asesoraba con gran pericia de cómo había que actuar en cada momento para no poner en riesgo el negocio.

A esa altura, en mi caso, también había hecho relaciones en los círculos de poder del Reino con personas cercanas al Rey Fahd que me fueron presentadas por los embajadores de Venezuela y el de Italia, dos diplomáticos influyentes en el reino por sus conocimientos en el negocio petrolero, y de los que me hice amigo, y con los que coincide después en mis destinos de Países Bajos y México respectivamente. También fue de gran importancia el apoyo que nos dio nuestro cónsul honorario en Jeda, que era un miembro de una familia de enorme prestigio en el mundo de los negocios sauditas; eran dueños del almacén Abbar and Zainy, especializado en la comercialización de fruta, productos lácteos y carne congelada y fresca, con negocios con Uruguay desde hacía tiempo. Todavía hoy es una de las empresas en el rubro alimenticio más grande de Arabia y que goza de un gran prestigio. Nos habíamos hecho muy amigos y cada tanto me invitaba a su palacio en Jeda, donde tenía un enorme campo, con un caballo de madera articulado para practicar polo, deporte que había aprendido en Argentina de joven.

Recién ahí me di cuenta de la información precisa que disponía el Gobierno sobre este tema y del acierto del Presidente Lacalle Herrera en haber abierto la Embajada en el reino, cosa que también siempre fue motivo de elogio por parte de las autoridades e importadores sauditas. Un tiempo después comenzaron a llegar al puerto de Montevideo los enormes barcos de transporte de corderos, algunos hasta de 10 pisos, y que dejaban olor a cordero en toda la ciudad vieja por muchos días. Fue un conocido rematador uruguayo de apellido Dutra, el que finalmente hizo el negocio, y se encargó, al tener oficinas en todo el país, de comprarles a los productores los animales para el primer histórico embarque.

Tuve la oportunidad de visitar uno de los barcos en Jeda y quede impresionado de su gran dimensión. Tenían al menos 10 pisos y podían cargar hasta 70.000 corderos a la vez. Los subían y bajaban dos veces al día en ascensores y los devolvían a sus bretes por toboganes; esto era solamente para que los ovinos se movieran durante un viaje de 20 días. El camarote del capitán del barco era de un lujo extraordinario; no sé cómo hacían, pero el olor a los

lanares de afuera era insoportable, pero ahí no se sentía; ese despacho parecía más un 'pub inglés' que el despacho de un capitán de barco; lógicamente el capitán también era inglés.

En Uruguay los criadores de ovinos nuestros tuvieron que hacer un gran esfuerzo para criar animales que dieran cumplimiento a los requisitos 'halal' exigidos en los países musulmanes para poder abastecer ese mercado. Por motivos religiosos no se le podían cortar ninguna parte del cuerpo, por lo cual se parecían más a animales desconocidos que a ovinos, con sus orejas sin cortar y una cola enorme llena de grasa que no tenían nada que ver en apariencia con los clásicos corderos por todos nosotros conocidos. Según me dijeron los exportadores el problema mayor fue que nuestros ovinos habían sido criados durante siempre, para extraerles la lana y no tanto para la carne. Ello exigió un esfuerzo adicional para que los 'corderos coludos' como le llamaban, engordaron varios kilos más en pocos meses, a fin de que pudieran cumplir con las especificaciones requeridas por los importadores.

Poco tiempo después de volver a Montevideo, Edgardo Irigaray, conocido ganadero del Departamento de Florida, que también en su momento estuvo interesado en vincularse a ese negocio, me invito a almorzar con el Dr. Jorge Batlle cuando volví a Uruguay en el año 1993. Saco del bolsillo una libretita y me hizo un interrogatorio sobre los aspectos comerciales del negocio con los ovinos en Arabia Saudita; me pregunto sobre las condiciones de producción, peso, precio, transporte, etc.; algunas cosas pude contestar pero en definitiva, creo que salve el examen raspando; me fui con mucha vergüenza de ese almuerzo.

Fue la primera vez que tuve contacto con el Dr. Batlle, quien me impresiono como un gran conocedor de los aspectos sustanciales del sector agropecuario del Uruguay, y en especial de los sectores ligados al comercio exterior del país. Años después, cuando fue electo en 1999 como Presidente de Uruguay, volví a cooperar con él en otros temas de carácter comercial. En esa oportunidad volví a Arabia Saudita acompañando al Ministro de Ganadería Gonzalo González, durante el periodo que el país buscaba desesperadamente recuperar los mercados perdidos por la aftosa. Los cambios que se habían producido en ese país después de 10 años en que lo pise por primera vez eran tremendos. Riad se había extendido a una velocidad increíble ocupando un

enorme espacio del desierto que la rodeaba y su arquitectura ya era de primer nivel mundial. Incluso ya habían shopping malls que superaban los de occidente en tamaño, lujo y comodidad.

En Arabia Saudita me impacto el nivel de modernización y la riqueza en que vivían los sauditas. Lógicamente en la época que estuve el mundo dependía del petróleo y ellos eran los mayores exportadores del mundo. También los ingresos de los peregrinos musulmanes que visitaban Meca y Medina eran cuantiosos. Cuando iba en auto a Jeda con mi hijo mayor, que estaba de visita fascinado con ese mundo distinto, en determinado momento la ruta se bifurcaba cuando se llegaba a Medina y Meca, dos de las tres ciudades sagradas para el Islam, y una autopista salía para esas ciudades y solo podían circular musulmanes; los que íbamos a Jeda debíamos seguir por otra ruta diferente. Otra vez que iba con Mohamed Husney que era musulmán, y le pregunte que pasaba si entrábamos a Meca a ver la Kaaba, y me dijo como asustado: ‘imposible Safir, solo pueden entrar musulmanes’.

Los latinoamericanos casi nunca teníamos problemas porque respetábamos sus costumbres, pero durante el Ramadam donde hacían ayuno durante un mes, el clima en general era bastante agresivo; una vez entre a un supermercado, y estaba masticando un chicle porque hacía poco que había dejado de fumar, y un saudita le pidió a un guardia que me expulsara del lugar; cuando llego le dije que ya lo había tirado pero igual me pidió que me fuera. Me queje en la Cancillería local y el director de protocolo me dijo en forma muy diplomática que durante las fiestas religiosas era una buena época para ir a visitar nuestras familias en el exterior. A partir de esa conversación me iba de paseo durante esas festividades religiosas a conocer el Medio Oriente.

Con mi hijo fuimos a conocer la ciudad de Petra en Jordania que es patrimonio histórico de la humanidad de la UNESCO. Esta ciudad, fundada en el siglo VII a.c por ‘los nabateos’, un pueblo árabe dedicado al comercio, y que alcanzó su máximo esplendor entre los siglos IV y I a.c; está considerada como una de las maravillas del mundo antiguo, en particular por sus construcciones esculpidas en las rocas y situada en un parque nacional arqueológico que la rodea. Otra de sus particularidades es que está ubicada en lo que fue la ruta de las

caravanas que venían del Oriente transportando especias hacia Egipto, Siria o Arabia.

Este viaje esplendido que hicimos nos dio la oportunidad de conocer el desierto saudita del norte (Nafud) uno de los más grande del mundo; las dunas, el paisaje escarpado y a veces con montañas bajas, generan vistas extraordinarias; particularmente las puestas de sol eran maravillosas; curiosamente nunca vimos ningún camello, los que seguramente se alejaban de las autopistas ultra modernas por las que íbamos. Cenamos en un oasis y comimos sentados en una alfombra y teníamos como techo el cielo estrellado. Había dos hornos a leña, uno con pollo asado y otro con cordero. Cuando nos sentamos a comer nos dieron unas toallas y jabón para lavarnos las manos después de comer. No existía la costumbre de comer con cubiertos. Delante del lugar que comíamos había no menos de cinco Mercedes Benz 600 estacionados, modelo que se encargan solo por pedido.

Después de Petra pasamos por Aqaba en Jordania. Era la época en que Jordania e Israel no tenían relaciones diplomáticas y está pegada a la ciudad israelita de Eilat. Desde la playa vivimos un espectáculo asombroso: a unos 500 metros hacia adentro del mar, había una plataforma gigante donde confraternizaban jóvenes jordanos e israelitas con radios portátiles encendidas a todo lo que da y a donde iban en lanchas. Con mi hijo comentábamos que la política o la religión por más que te separe a veces, igualmente la necesidad de confraternizar de los jóvenes es más fuerte.

Sin duda este fue un destino diplomático que me enseñó muchas cosas de la profesión, en particular en relación de cómo hacer negocios con países del Golfo Pérsico. Tuve la oportunidad de explorar países vecinos de Arabia, como Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Catar y Omán, cada uno con su historia y costumbres diferentes, pero en todos sin excepción, Uruguay era conocido por el football. Incluso en Riad una vez un sobrino del Rey me cito para hablar de football y me termino pidiendo que le enviara nombres de técnicos uruguayos porque ya estaban cansados de tantos brasileiros y seguían con equipos mediocres. La AUF los contacto con Hugo Fernández, quien había jugado de marcador de punta unos años en Nacional. Nunca me entere si finalmente había ido o no llegaron a contactarlo. Omar Borrás recién había dirigido la selección de

Arabia Saudita cuando yo llegue y había dejado una impresión inmejorable, según me dijo la persona con la me reuní. Lamentablemente el partido decisivo para clasificar a un Mundial, que supongo que sería el de Italia, lo perdió y se fue a trabajar después a Omán, donde también me hablaron de él con enorme cariño.

Si bien las tensiones entre socialismo y capitalismo se habían terminado rápidamente con el fin de la Guerra Fría entre los súper-poderes, en varias partes del mundo los conflictos regionales subsistían. El 2 de agosto de 1990, tropas de Iraq cruzaron la frontera con Kuwait y poco después tomaron por asalto su capital, Kuwait City. El Emir de la familia que gobernaba Kuwait desde de más de 200 años, fue recibido como exiliado y protegido en Arabia Saudita. Toda la región del Medio Oriente fue fuertemente sacudida por esa invasión tuvo que ver con temas sobre el poder en la región y particularmente con la ambición de Saddam Hussein de quedarse con las reservas de petróleo del pequeño país del Golfo Pérsico. Con ello creían que podían convertirse en el regulador del precio del petróleo en el mundo, y transformarse en el líder dentro de OPEC. La guerra con Irán que duro 10 años durante los setenta, también fue por motivos de liderazgo con Iraq en esa región y del mundo musulmán en su totalidad. En esa oportunidad conto con el favor de Estados Unidos, en cambio en este conflicto, Estados Unidos apoyo a Kuwait y a Arabia Saudita.

Para los americanos la monarquía saudita era de una importancia estratégica fundamental, a pesar de las costumbres y forma de vida tan diferentes de Occidente. Con Hussein ya instalado en Kuwait City el riesgo para los dos países era grande debido a que se estaba amenazando la subsistencia de las dos monarquías pro-occidente de ambos países, y el control de abastecimiento de petróleo de ambos a diversos países del mundo. En esa época casi una cuarta parte del petróleo importado por Occidente venia de Arabia. Y para los saudís era vital la ayuda militar de Estados Unidos, los que en unos días llegaron al país para dar apoyo al reino.

Fue paradójico que un 10% aproximadamente de las fuerzas americanas estuvieran integradas por mujeres; esto tuvo un impacto político y cultural importante en las costumbres locales; la ciudad de Riad se llenó de mujeres militares que generaban mucha conmoción en la sociedad saudita, porque era algo que iba contra de sus costumbres milenarias, de que las mujeres no se podían

ver, sino en el hareem; y si circulaban, lo hacían con todo su cuerpo cubierto, incluida las caras. Las mujeres no sauditas tenían que cumplir con algunas obligaciones, aun en tiempos tan excepcionales como los que se estaban viviendo por la invasión de Iraq a Kuwait.

Los diplomáticos percibimos la tensión en el ambiente cuando paseábamos en los centros comerciales y en los zocos (mercados árabes) donde se daban permanentemente discusiones entre los sauditas y las militares americanas, las que iban vestidas de uniforme militar y no usaban pañuelo en la cabeza ni las túnicas negras obligatorias (abayas) que debían vestir todas las mujeres que circulaban en la calle; los que más problemas armaban eran los ‘mutaguas’, religiosos que eran en general estudiantes de las universidades y que su función era que se respetaran las costumbres religiosas de los sauditas; tenían por cometido ser los guardianes de las costumbres emanadas del Corán en el reino, de acuerdo con la interpretación que los sauditas hacían del Corán; siempre iban acompañados de un policía de uniforme. Tengo entendido que hoy esos estudiantes ya no cumplen más esa función.

Yo llegue al aeropuerto King Khalid de Riad unos meses después de la invasión iraquí a Kuwait, sin embargo fui testigo del fin de la guerra y de varios bombardeos de Iraq a Riad, donde veíamos alucinados caer misiles cada tanto. Fue una experiencia rara, dado que durante unos meses en el cuerpo diplomático acreditado en Riad, se generó la costumbre de visitar los danos que los ‘scuds’ iraquíes no interceptados por los ‘patriots’ provocaban en la ciudad. Jamás ninguno de los diplomáticos pensamos que esas bombas podían en algún momento caernos en la cabeza, pero siempre al día siguiente de un ataque los diplomáticos teníamos la mala costumbre de ir a ver los edificios destruidos por los scuds por el ataque enemigo. Por suerte estos ataques fueron pocos y la guerra no duro mucho.

Tuve dos visitas de uruguayos a lo largo de los dos años que viví en Riad. Uno fue la de un grupo de militares que venían desde hace días haciendo escalas en un Hércules de la Fuerza Aérea nuestra, que iba rumbo a Cambodia, donde teníamos desplegada una misión de paz. Se quedaron una noche en Riad, pero su llegada significo mi primera negociación con autoridades sauditas, debido a que algunos de nuestros compatriotas se ‘olvidaron’ de que el alcohol estaba

prohibido y bajaron con algunas botellas. El tema se solucionó cuando las vistas de aduana terminaron de romper las botellas frente a los militares que no lo podían creer.

La otra visita fue la de una misión comercial que vinieron a tratar de hacer negocios, en especial a ver si era posible venderles arroz. Ya al final de mis dos años me consideraba un experto en asuntos sauditas y me di el lujo de contarles mucho sobre esa cultura que los uruguayos desconocemos casi en absoluto. Con esa misión comercial de Uruguay a Riad fuimos también a Kuwait. El destrozo criminal realizado por los iraquíes en Kuwait City de que fuimos testigos con ese grupo de uruguayos es algo que me ha quedado en la memoria para siempre. Desde el avión la primera imagen que vimos fueron todos los pozos de petróleo en la ciudad de Kuwait incendiándose. Al llegar al hotel de 5 estrellas donde nos alojamos, una parte del hotel estaba cortado por un misil iraquí. Quizás lo más espantoso fue la destrucción entera de la ciudad, la que antes de irse dejaron casi en ruinas, aparte de los saqueos de comercios, asaltos a mujeres kuwaitíes en las calles y otros tipos de barbaridades.

Esta primera representación bilateral en el exterior, que había comenzado tan mal en mi vida personal, termino como uno de mis experiencias más ricas de mi carrera diplomática. Si bien Naciones Unidas me dio enormes emociones y una experiencia considerable en el difícil arte diplomático, mi misión en Arabia Saudita me enseno que no hay en esta profesión nada más satisfactorio como contribuir en una negociación donde el resultado es medible en logros concretos para el beneficio económico y comercial del país que representamos en el exterior.

Lo de la Guerra del Golfo, me dejo bastante impresionado ver que cuando se tiene políticas exteriores basadas en solo intentar conseguir el 'interés nacional' en forma radical y obsesiva, la crueldad de los procedimientos que se usan para lograr los objetivos, particularmente cuando la aplica un país grande contra un chico, puede llegar a niveles demenciales, como fue este episodio vivido de la Guerra del Golfo. Años después cuando la invasión de Estados Unidos a Iraq, que finalizo con la destrucción del régimen iraquí y con la muerte de Sadam Hussein, muchos colegas me decían que fue una un error tremendo esa guerra porque Iraq cumplía una función de estabilización dentro del Medio Oriente y de contención del Iran chiita. Yo siempre replicaba lo mismo: que esos

razonamientos son de la era en que predominaban las corrientes realistas del poder a nivel mundial. Ambas invasiones fueron en contra de los principios básicos que enarbolan desde hace tiempo las Naciones Unidas y que se relacionan con la aplicación de otros medios para solucionar los problemas entre naciones. Lamentablemente las guerras que tienen lugar hoy en día tienen por costumbre la búsqueda de mayor poder y siempre las víctimas son las poblaciones de los países menos poderosos

El 'sariá' es la legislación islámica que surge del Corán y de las acciones de Mahoma; es su única constitución. La cultura occidental no es muy popular en los países musulmanes. Sin duda, hay diferencias grandes entre ambas culturas, como quedo de manifiesto en varias ocasiones durante mi estadía en Arabia Saudita, que en mi opinión tienen en su origen concepciones distintas relacionadas con el ser humano y sus creencias religiosas. Una no es mejor o más avanzada que la otra, simplemente son distintas. En Occidente el 'sariá' también es muy criticado, pero como muy bien señala Yuval Harari en sus tres libros publicados recientemente, Occidente también tiene que aprender que su cultura no es universal, y que la democracia tampoco lo es; hay que aprender que hay otras culturas que tienen valores distintos, que aunque en algunos casos nos choquen, responden a costumbres milenarias, y que quienes las practican no ven motivos para cambiarlas a imagen y semejanza de la cultura occidental.

Algunas mujeres sauditas que estudiaron en Occidente, básicamente en universidades de Gran Bretaña o Estados Unidos, criticaban el tema de la segregación de la mujer en el hareem, que cumple las funciones de la familia en Occidente, aunque se trata de unidades familiares radicalmente distintas. Poco antes de llegar tuvo lugar un desfile de autos manejados por mujeres como una manifestación de protesta contra la costumbre de que las mujeres no podían manejar; en general eran de clase alta y ricas, las que a pesar de ello muchas terminaron siendo detenidas. Conocí a una de ellas en la Embajada de Venezuela y me regalo un libro sobre Arabia, y en la primera hoja a modo de dedicación me dibujo un auto. Hace poco, tengo entendido que esa prohibición también se levantó.

Comprender sus costumbres fue clave en mi experiencia en el Medio Oriente, como también para que esta experiencia se transformara en otra etapa

valiosa en mi periodo de aprendizaje en la diplomacia. Ahí me di cuenta de que en la función diplomática es más importante analizar y tratar de entender la sociedad que nos acoge, más que expresar nuestras disidencias con lo que vemos. Obviamente no se trata de justificar nada, sino simplemente tratar de entender porque las cosas funcionan así, e informar a nuestro Gobierno de cómo proceder para lograr los objetivos que tiene nuestra misión teniendo en cuenta las costumbres locales, aunque esta se desarrolle en condiciones más difíciles que en otros lugares del mundo.

Las autoridades que me enviaron a ese destino tenían razón; son estos los lugares ideales que templan al diplomático joven y le dan experiencia; nunca me arrepentí de haber ido; por el contrario, solo después de ese tiempo pude comprender de que en esta profesión a veces hay que tener destinos que nos prueban nuestra real capacidad de adaptarnos a los lugares difíciles y hacer todo lo posible para cumplir los objetivos diplomáticos que justificaron la misión. Los que no han pasado por destinos ‘difíciles’ en esta profesión, es como recibirse profesionalmente salteándose una de las materias decisivas de la carrera emprendida.

Los diplomáticos somos mensajeros y asesores de las autoridades de nuestro país, además tenemos la obligación de publicitar y de divulgar nuestras costumbres y formas de pensar en el lugar del destino diplomático que nos toque, aunque las costumbres y formas de los países que nos acogen sean radicalmente distintas a las que funcionan donde vivimos habitualmente. Reconozco que en Riad esto no fue fácil de hacer, sin embargo me las arregle para invitar a la residencia un grupo de empresarios sauditas un 25 de agosto y les hable de las principales características del Uruguay y de que cosas podíamos hacer juntos en diversas materias. Creo que cuando un diplomático comprende que hay vida ‘más allá de occidente’, ya está capacitado para representarnos en cualquier país del planeta (20).

MI PRIMER ADSCRIPCION EN MONTEVIDEO

Después de seis años acreditado en el exterior, el retorno al Ministerio de Relaciones Exteriores me resulto muy grato. El último año en Riad ya sentía la necesidad de volver, no solo por motivos profesionales sino también por la necesidad de estar cerca de nuevo de mis tres hijos. Por diversos motivos, la vida del diplomático termina siendo poco compatible con la vida familiar. Es la familia que en general, en el ir y venir de un país a otro, la que termina pagando los costos que significa vivir a lo largo de los años dando vueltas por el exterior. Sobre todo, cuando los hijos llegan a la adolescencia, les resulta difícil enfrentar un nuevo desarraigo impuesto por el trabajo de su padre o madre.

Uno de los resultados más visibles es la tendencia muy común en la diplomacia -no solo en la nuestra sino en la de todos los países- a que los hijos se radiquen en el destino diplomático donde están sus padres en ese momento tan especial de los jóvenes que es la adolescencia. Si bien la vida de 'nómades' que nos impone esta profesión genera situaciones bien distintas desde el punto de vista familiar, para los diplomáticos mantener unida toda la vida la familia es sumamente difícil. Al menos ese fue mi caso y el de muchos colegas. Muchos lo logran, pero a costa de muchos sacrificios.

Si bien ya había pasado esporádicamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el retorno a mediados de los años 90, significo en lo profesional una oportunidad excelente de colaborar con nuevas autoridades en la Cancillería que eran conscientes de los cambios profundos que vivía el mundo en las relaciones internacionales como consecuencia del fin de la Guerra Fría, del fenómeno de la globalización, y del impacto creado por la profundización del proceso de integración en Europa.

El segundo Canciller del gobierno de Lacalle Herrera fue el Senador Sergio Abreu, a quien ya conocía de mi trabajo anterior en la Aladi cuando fui Jefe de Gabinete del Secretario General, el Embajador uruguayo Juan José Real, entre el año 1983 y 1986. En mi opinión Abreu fue uno de los mejores cancilleres que ha tenido el país desde el retorno de la democracia en 1985; es un especialista en el tema de las relaciones internacionales, además de que conocía la región como

pocos; también tenía una gran experiencia política porque venía de ser un destacado Senador del Partido Nacional por varios años. Me nombro Director General de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y tuve la satisfacción de cooperar con él durante un año y medio.

Mi jefe en la Aladi, el Embajador 'Juanjo' Real, seguramente fue la persona que más influyó en mi carrera diplomática a lo largo de muchos años. De Real aprendí cómo moverme en la vida diplomática; me ayudo a descubrir los secretos de esta carrera llena de vericuetos, que si algún veterano no te los cuenta, son difíciles al principio de entenderlos, como por ejemplo que en esta profesión es tan importante lo que está escrito como lo que no está en los manuales que les exigen a los diplomáticos jóvenes en la academia diplomática (el Instituto Artigas) para poder ingresar en Cancillería.

Nos hicimos amigos durante la dictadura militar y nunca me pude olvidar el que me haya invitado a trabajar con él en la Aladi en el peor momento de mi vida profesional, con tres hijos chicos y cuando alrededor era todo oscuro para mí. Mi designación no cayó bien en el gobierno dictatorial de la época y Real fue presionado para nombrar a alguien simpatizante del régimen, pero se manutuvo firme con mi nombramiento. También fue muy admirado y querido por muchos colegas de mi generación que vieron en él el modelo del diplomático que les hubiera gustado ser.

En mi retorno a Montevideo me reencontré con varios compañeros de generación que no veía hace años; estaban ya llegando de sus segundos destinos del exterior y sin duda, tenían mucho que aportar en ese periodo, sobre todo en muchas cosas que no aparecen en los textos académicos de los concursos que se hacen habitualmente en la Cancillería. Siempre comentábamos entre nosotros que después de ingresar lo que necesitan los diplomáticos jóvenes no es seguir estudiando como si todavía estuvieran en la universidad; la formación académica ya la habían adquirido en sus estudios previos y habían salvado un concurso de ingreso sumamente exigente; ahora era el momento de aprender lo que no está en los libros, conocimiento que no solo se adquiere en Montevideo en la Cancillería, sino también con el ejercicio de la profesión en el exterior. Obviamente también deben actualizarse en sus conocimientos, pero no me parece que les agregue mucho esos concursos sumamente exigentes para ascender de

grado, y que además distorsionan el funcionamiento de la Cancillería durante el periodo en que tienen que estudiar, dado que muchos diplomáticos al mismo tiempo tienen que trabajar.

Le veíamos sentido a que los que integran las mesas examinadoras de las pruebas de ingreso hubieran muchos profesores universitarios; sin embargo, cuando se trata solo de ascensos de grado pensábamos que debían ser en su mayoría diplomáticos de carrera. Hasta el día de hoy sigue siendo una práctica que sin duda se debería cambiar, porque al final esos concursos de ascensos se volvieron tan académicos que, como se trata de ascender un grado en la carrera, generan tensiones parecidas a las que todos los profesionales vivimos alguna vez en la Universidad al dar exámenes. De todas formas, como decía al principio, el nivel de los diplomáticos es excelente y el profesionalismo esta siempre asegurado por el concurso de ingreso, que es hoy un emblema que distingue a nuestro cuerpo diplomático de otros.

La gran mayoría de los profesores que están en esos concursos de ascenso en el escalafón diplomático, aunque sean muy versados en sus materias, no tienen experiencia diplomática en el exterior, que es lo que precisan los jóvenes diplomáticos conocer mejor una vez que comienzan la carrera que los tendrá acreditados en el exterior muchos años de sus vidas, en diferentes partes del mundo. No tendrían que pagar tanto el derecho de piso una vez que estén representando al país fuera del suyo la primera vez. Sin duda el primer destino suele ser el que marca el futuro del diplomático, y su actuación por primera vez en el exterior es en muchos casos lo que define después al diplomático en toda su carrera posterior.

Muchas veces algunos diplomáticos jóvenes no se dan cuenta que cuando entran comienza el proceso de aprendizaje de la carrera, y sin embargo a veces suelen actuar como si ya lo supieran todo, sin darse cuenta que están perdiendo la gran oportunidad de perfeccionar su profesión para el futuro, cuando tengan que ocupar cargos de mayor responsabilidad; la primera adscripción no solo significa reubicarse de nuevo en la realidad del Palacio Santos sino también en la Administración Pública -de la que es parte el Ministerio de Relaciones Exteriores- lo que muchas veces se olvida cuando se está acreditado en el exterior; no es que sea mejor o peor, es otra realidad diferente, donde la burocracia es más

grande; y son los diplomáticos quienes deben adaptarse de nuevo a esa realidad y no el resto de los funcionarios a ellos.

Yo los comprendo, pero no recomiendo que se siga esa forma de actuar, porque cuando mi primer destino diplomático en las Naciones Unidas yo también creía que las sabía todas, sin embargo cuando el embajador que mando a Naciones Unidas el Presiente Lacalle Herrera para sustituir al Embajador Felipe Paolillo, me dijo que los cargos en que me habían nombrado en la Segunda Comisión de la Asamblea General y en Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los iba a asumir él porque era el Embajador, el Grupo de los 77 lo rechazó diciéndole que yo ya había sido elegido, y que si no era yo iban a elegir a otro de otro país; me amenazo con echarme y yo me le reí en la cara, y hasta le dije una grosería que prefiero no recordar; con mucha calma me dijo algo que hasta el día hoy no me olvide nunca: 'lo voy hacer echar; pero no por la puerta chica, sino por la puerta grande'. Unos meses después me ascendieron a Embajador y me mandaron a Arabia Saudita.

EL NACIMIENTO DEL MERCOSUR

En el momento que retorne de Arabia Saudita en el año 1993, existía la necesidad de buscar nuevos modelos de inserción internacional para adecuarnos a las nuevas circunstancias impuestas por el mundo internacional. Los Presidentes Sanguinetti y Lacalle Herrera siguieron con la política económica liberal de apertura comercial iniciada por los gobiernos de la dictadura militar. Nuestra integración al Mercosur como la plataforma para integrarnos al mundo y dejar atrás políticas proteccionistas ya agotadas, creó la esperanza de cambiar los fundamentos tradicionales de nuestra política exterior.

La variable internacional que más incidió en este periodo fue el tema de la 'globalización' y su impacto en la creación de nuevos espacios regionales que aumentaran la competitividad de los estados-naciones en la economía mundial. El ejemplo más exitoso fue la profundización del proceso de integración europeo en 1991 con los Tratados de Maastricht, y en el Cono Sur la creación del Mercosur pretendió seguir sus pasos, y tuvo un apoyo total en sus inicios de la mayoría del sistema político y la de la sociedad.

Joseph Stiglitz en su libro 'El Malestar en la Globalización' considera que las decisiones de política exterior en los temas vinculados con el comercio exterior y la economía se toman en los Ministerios de Economía o en los de Comercio Exterior más que en las Cancillerías, dado la identificación de la política exterior con los fenómenos relacionados con la cooperación y la integración económica. (21). Sin embargo en Uruguay, en los primeros años de funcionamiento del Mercosur, por el contrario, la Cancillería tuvo una participación decisiva en las negociaciones, y prácticamente todo lo que tenía que ver con el tema de sus relaciones en comercio exterior estaban ligadas a nuestra participación en este proyecto de integración.

Mi función específica fue ocuparme de los temas de política exterior; el Mercosur en esa época fue la decisión política más importante que se adoptó debido a lo cual el Canciller Abreu siempre me integro a las instancias más importantes de las negociaciones sustantivas, pero fue mi colega y compañero de generación Guillermo Valles, quien llevo adelante este tema en el servicio

exterior. Demostró sus enormes condiciones de diplomático, la que lo llevaron a ser con el tiempo uno de los diplomáticos más destacados hasta la fecha. Creo que su gestión en China fue, sin despreciar otras experiencias que recuerdo haber vivido con él, un hito histórico en nuestra política exterior. Años antes también había tenido una participación relevante en las negociaciones para la apertura de nuestra embajada en la República Popular China.

Tengo un recuerdo magnífico de ese periodo de adscripción al Ministerio en esos años. Ser testigo del nacimiento del Mercosur fue una experiencia muy rica para un joven diplomático, y sin duda esa experiencia incidió en que en México, poco tiempo después, estuviera bien preparado para enfrentar negociaciones de libre comercio, lo que fue por varios motivos un gran éxito para el país (22). Con Valles trabajamos juntos en muchas cosas a lo largo de nuestra vida diplomática, pero en este caso la colaboración entre nosotros fue en dos administraciones diferentes; junto al canciller Abreu y con su sucesor Álvaro Ramos después. Para mí sin duda, fue de los periodos más productivos de los que pase en Montevideo a lo largo de mi carrera.

Otro de los efectos que tuvo el avance de la globalización en el mundo tiene que ver con la evolución de los principios fundamentales que rigen en nuestro país la política exterior desde su independencia. Este fenómeno fue la paulatina transformación de los principales principios y pilares de la era del realismo político de las relaciones internacionales. Juan José Sebreli, el filósofo humanista argentino, describe desde una óptica anti-nacionalista extrema, esos cambios en su famoso libro 'El Asedio a la Modernidad'.

Resume la situación al fin del siglo XX como “la agonía de las naciones, porque las necesidades que las hicieron nacer, ya han sido superadas... Las condiciones objetivas del mundo actual están en contra de los nacionalismos, la economía rompe las fronteras, es multinacional, transnacional o ultra nacional, el capital ya no tiene patria, los medios de comunicación, los viajes y la información vía satélite hacen imposible las autarquías nacionales...Del mismo modo que el Estado-Nación constituyó en la aurora del capitalismo tardío un avance contra las particularidades feudales, en el capitalismo tardío el Estado-Nación es un obstáculo para las fuerzas productivas”(23).

Cuando leí ese libro de Sebreli hace muchos años, en particular la cita del párrafo anterior, me pareció un delirio, dado que recién había terminado la Guerra Fría y Estados Unidos estaba en el apogeo de su prestigio como un estado-nación hegemónico y sin rivales a la vista. China recién estaba saliendo de la ‘revolución permanente’ de Mao Tse Tung y de su periodo nefasto de la ‘revolución cultural’ y a dos años de la masacre de Tiananmen. Las corporaciones que predominaban todavía eran las que cambiaron al mundo en el siglo XX y este se asentaba sólidamente en el realismo político predominante hasta el fin de la Guerra Fría. Estos principios parecían haberse fortalecido más que haber entrado en decadencia como sostenía Sebreli en su libro.

Sin embargo, 30 años después parece que Sebreli tenía razón en muchas cosas de las describió; se estaba comenzando a vivir la transición de un mundo basado en las políticas realistas hacia un mundo sostenido por conceptos humanistas y basado más en un proceso de ‘globalización’ naciente, que en un mundo regulado por el ‘equilibrio de poder’ y el estado-nación como el único actor internacional de relevancia en el mundo; de todas formas el ocaso extremo del estado-nación no se ha cumplido, pero es cierto de que muchas de sus funciones han venido transformándose como consecuencia de un mundo más global, y de funciones nuevas, que al estado-nación lo somete al desafío de ir al mismo paso de los cambios que las nuevas tecnologías le van imprimiendo al mundo actual.

No es hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial que comienzan a afirmarse los principios basados más en la cooperación que en el conflicto permanente entre las grandes potencias, en lo que juego un papel central las Naciones Unidas como ya describí en el capítulo anterior. El origen de este cambio de concepción en el relacionamiento entre las naciones tiene su origen en el último de los 14 puntos presentados por el Presidente Wilson en las negociaciones de Versalles en el año 1919, como bases para un entendimiento entre los vencedores para reorganizar el mundo posguerra. El punto 14 preveía la posibilidad de establecer una “asociación general de naciones”, a fin de construir mediante pactos específicos el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integridad territorial tanto de los estados grandes como pequeños.

El concepto del 'interés nacional' subsiste en su famosa propuesta de 14 puntos del Presidente Wilson, pero queda por primera vez ligado a la creación de 'asociaciones de estados' y pero aparece junto a el tema de la cooperación y la integración como un valor a ser tomado en cuenta para el desarrollo de una nueva forma de relacionamiento de los países en el futuro. Este fue el inicio teórico de una nueva doctrina internacional, que si bien se originó con la creación de la Sociedad de las Naciones, hasta 20 años después no genero uno de los cambios más importantes que tuvieron las relaciones internacionales de que fui testigo en los años que estuve como diplomático en Naciones Unidas.

En el año 1999 escribí dos artículos que sintetizan mi pensamiento, y creo que la esperanza de muchos uruguayos en ese momento, de hacia donde se iba en materia de política exterior, y como los grandes cambios en el mundo hacia una mayor globalización y apertura de los mercados mundiales le daban una gran oportunidad al Uruguay de insertarse más eficientemente en la región con la creación del Mercosur. Uno fue publicado en el libro 'Estudios en Memoria de Eduardo Jiménez de Arechaga', compilado por el Dr. Augusto Duran y que titule 'El Uruguay en el nuevo laberinto Internacional'. El otro fue el 'Uruguay y la Región: en busca de un nuevo paradigma para insertarse en un mundo global' también escrito a fines de los 90 (24).

Fueron escritos durante los años en que este emprendimiento regional, asociados a los dos países grandes y a Paraguay, generaron en la mayoría de los uruguayos de la época la ilusión de que estábamos frente a la creación del viejo proyecto sonado de la 'patria grande', postergada desde el siglo XIX por el desarrollo independiente de nuestros países, y alimentados internacionalmente por los principios de política exterior basados en las políticas realistas practicadas por las grandes potencias durante más de 200 años. De a poco se venía transformando el mundo y era difícil concebir ese cambio en esa época.

El pensamiento económico en general estaba dominado por las concepciones liberales. Estas habían comenzado en Uruguay en el periodo de la dictadura, y como señalo Wilson en uno de sus discursos publicados en la recopilación de la Cámara de Diputados, 'La Lucha por la Libertad', "la paradoja de que quienes aplicaron inicialmente estas políticas liberales en la economía, fueron los que en lo político nos quitaron la libertad...", y hasta fundamentaron

que si no era en un contexto ‘autoritario’, esas concepciones no se podían implantar. Sin embargo, los periodos posteriores a la dictadura militar demostraron la falacia de ese argumento, en la medida de que muchos gobiernos democráticos de la época impulsaron también políticas económicas basadas en la libertad de los mercados.

Después que pasamos la crisis 2001-2003 como consecuencia del terremoto financiero creado por la devaluación del real en Brasil, comenzaron a aparecer las dudas en nuestro país de si el Mercosur era una garantía para enfrentar esos cataclismos financieros que casi nos hacen caer en default. Muchos nos dimos cuenta que nuestra dependencia en la región de las dos economías más grandes no necesariamente terminaría en algo positivo para nosotros. No solo por las enormes asimetrías que había entre los países grandes y los chicos, sino también por la enorme contradicción entre intentar insertarnos en el mundo abriendo nuestras economías junto a dos socios que querían todo lo contrario.

De todas formas es claro, como se suele decir, que ‘no podemos cambiarnos de barrio’, pero si podemos con gran paciencia seguir apostando al cambio de modelo de algo que no funciona de acuerdo con las expectativas que despertó para nosotros cuando se creó. No fue creado, valga la redundancia, para proteger el proteccionismo de nuestros socios y vecinos; por el contrario fue creado como una plataforma para insertarnos juntos en el nuevo mundo internacional post-Guerra Fría.

Sin duda, el mejor ejemplo que tuvieron las tendencias hacia la globalización en el mundo en los años 90 del siglo pasado fue el proceso de integración profundo en 1991 iniciado en Maastricht por la Unión Europea, y que había comenzado 40 años atrás como un Mercado Común para el carbón y el acero. Las empresas transnacionales europeas se beneficiaron claramente del acceso a los mercados, y se dio una gran concentración de poder económico en algunas regiones de Europa. Se desarrolló un orden legal supranacional basado en la necesidad de la integración económica profunda de sus miembros. El resultado de la integración europea más notorio, y que también se buscó en el Mercosur sin éxito, ha sido la voluntad política de sus estados miembros de no actuar unilateralmente en relación con sus preferencias domésticas.

Con el tiempo el concepto de la 'supranacionalidad' fue erosionando también el concepto de 'soberanía nacional', defendido por los estados al inicio del proceso de integración, y su discusión comienza de a poco a ser solo un debate inoperante dentro de sus países miembros. El Tratado de Lisboa que entro en vigor a fines del año 2009, puso la integración profunda en Europa al borde de un 'estado supranacional', y significo un contrapeso importante con el federalismo en los Estados Unidos, en términos de poder político, económico y comercial en el mundo.

Si bien las nacionalidades nunca van a desaparecer, porque hay costumbres ancestrales que distinguen la nacionalidad francesa de la alemana o la italiana de la española por ejemplo, en cambio el concepto de la soberanía nacional se está diluyendo de a poco en favor de una 'soberanía europea' impulsada por instituciones que no son estatales, sino que son multilaterales, como es el caso de la Comisión Europea o el Parlamento Europeo o la Corte de Justicia Europea. El interés más importante que defiende la Unión Europea, es el de una sola estructura política, económica y social compuesta por 27 estados que mantienen aún muchas competencias, pero cada vez menos en los temas decisivos que antes estaban dentro del contexto de soberanía inalienable de los estados nacionales. Uno de los efectos más importantes de este proceso de integración político, económico, social y judicial, hizo que corporaciones de origen nacional sean aún más importantes en este nuevo mundo global que sus propios países, como sucedió en el caso de Países Bajos, otro de mis destinos diplomáticos.

Los comisarios de la UE no son funcionarios de los países sino de ese órgano multilateral; Europa es hoy una realidad, constituida por la unión de varias nacionalidades y sus funcionarios que ya no representan a su estado sino a toda la Europa unida. El fenómeno de la integración profunda en esta región fue el impacto más fuerte que tuvo el proceso de cooperación e integración en otras regiones del mundo. La preocupación que genero la creación de la Unión Europea, fue la principal razón de la creación del NAFTA entre Estados Unidos, México y Canadá, la Asociación del Sud-Este Asiático (ASIAN) y la Asociación Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Ninguna de estas organizaciones

llego nunca a los niveles de integración de los 28 países europeos que crearon la Unión Económica (ahora 27 por la salida de Gran Bretaña después del Brexit).

El Mercosur, sin embargo se embarcó en una área de libre comercio en 1991, y en 1995 estableció una unión aduanera, pero en ninguno de los dos casos se perfeccionó al día de la fecha. En cuanto a la decisión de negociar en forma conjunta, como consecuencia lógica de crear en 1995 un arancel externo común, al estar en niveles muy alto sus aranceles. La más importante hasta ahora es la que estamos haciendo con la Unión Europea, que ya llevan 20 años de comenzadas y aun no terminan, a pesar de que ya se había logrado un consenso en un texto, que al parecer no reúne el consenso de todos los miembros de la Unión Europea. Con Estados Unidos se firmó un acuerdo de felicitación del comercio denominado 'Jardín de las Rosas' o acuerdo 4+ 1, después de los atentados del 11 de setiembre de 2001. Nunca se llegó a implementar, y quedo comprendidos años después en el esfuerzo, también fallido, de crear una zona de libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego (ALCA). En esas negociaciones participe como delegado de Uruguay, y tuvimos los integrantes del Mercosur la posición de frenar dicho acuerdo, liderados por el Mercosur encabezado por Brasil.

También la posibilidad de que sus socios pequeños, particularmente Uruguay, pudiera negociar acuerdos bilaterales TLC con otros estados, fue impedida como consecuencia de una decisión (no.32) que originalmente tenía otro propósito distinto al que hoy tiene; hoy se transformó en un candado para poder negociar acuerdos o de distintas velocidades como hicimos con México o de forma bilateral; el argumento es que Uruguay no puede estar 'en la misa y en la procesión' en materia de preferencias comerciales; ello es cierto, pero aunque no existiera esa resolución, está claro que negociar juntos está en la naturaleza de una unión aduanera; pero también es cierto que ya pasaron 30 años de la creación del Mercosur, y no se ha podido avanzar demasiado en su integración al mundo de manera conjunta ni en el perfeccionamiento de los instrumentos internos, que fue el primer objetivo de este instrumento en sus inicios. Lamentablemente ya hace tiempo que se privilegia no 'violar' la resolución 32/00 y no el hecho de que el funcionamiento del Mercosur ya hace rato que no cumple con la competencia original del acuerdo.

Recuerdo con nitidez una reunión en Buenos Aires en 1994, donde supongo que se negociaba la creación del Arancel Externo Común (AEC) que nos transformaba en una Unión Aduanera; fui acompañando al Canciller Sergio Abreu y al Ministro de Economía y Finanzas Ignacio De Posadas, quienes representaban a Uruguay. Fue una de las reuniones más tensas en que recuerdo haber participado en toda mi carrera diplomática. Dos personajes que fueron actores importantes en sus países en esos momentos, me impresionaron por la forma de transmitirles a nuestros representantes sus posiciones.

En Argentina Domingo Cavallo, que desde el año 1991 era el Ministro de Economía del Presidente de Saúl Menem, que había encabezado el proceso de privatización de Argentina y que puso el peso argentino a la par del dólar, lo que resulto nefasto para ese país cuando se tuvo que eliminar la paridad. En Brasil el Presidente de la Delegación era Celso Amorín, el Canciller de Itamar Franco primero y de Ignacio Lula Da Silva después. Fue durante más de diez años el diplomático de carrera más influyente de Itamarati, y seguramente el diplomático sudamericano de mayor prestigio en el concierto internacional en ese periodo. En aquella recordada reunión, tanto el cómo Cavallo, trataron a sus dos vecinos más chicos como ‘partes simbólicas del futuro Mercosur’.

Era obvio que habían ‘intereses nacionales’ opuestos, los que subsisten 30 años después de creado el Mercosur. Años después tuve que escuchar varias veces en Washington manifestaciones públicas de algún embajador de Brasil, en el sentido de que las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil eran la primera prioridad para ambos, y que después venía el Mercosur. Esta es la dura realidad que tenemos que aceptar, y a partir de ella elaborar nuestras propuestas de forma muy documentada para explicarles el porque así como funciona desde hace años, no nos sirve para nuestro desarrollo económico y social; por el contrario ha contribuido a la profundización de la ‘primarización’ de nuestro comercio exterior, y a la desaparición casi completa de las industrias livianas que se forjaron hace años en el proceso de sustitución de importaciones, el que demandó un enorme esfuerzo del país entero, y en especial de los empresarios y trabajadores uruguayos. Soy lo bastante viejo para acordarme de la excelencia de los productos elaborados por nuestras industrias en los años posteriores a las guerras mundiales.

En esos dos años y medio que ocupe el cargo de Director de Política Exterior de la Cancillería, por primera vez, y según recuerdo, tanto el Canciller Abreu en 1993 y Ramos en 1995 - quien lo sustituyó en el segundo periodo del Presidente Sanguinetti- realizaron estupendas reuniones de planificación sobre la política exterior del país con sus Directores Generales. La primera en un gobierno nacionalista y la segunda en un gobierno colorado. En la primera reunión en un parador del balneario Bella Vista, en general predominaba un énfasis importante en los temas relacionados con la región más que con la agenda global que se venía consolidando en las Naciones Unidas y en la OMC. En particular, la relación con Argentina consumía nuestras horas diarias de trabajo; cuando asumí el cargo de Director General de Política Exterior teníamos en la agenda bilateral 28 temas importantes; cuando me fui bajo a 27.

Esto siempre me lo recordaba la Embajadora Alicia Martínez, la mejor representante que recuerdo de Argentina en Uruguay, con quien trabajamos en esa época en la agenda bilateral. Con el Embajador del Presidente Lacalle Herrera en Buenos Aires, Adolfo Díaz Estape, recuerdo que hablábamos no menos de tres veces por día sobre los temas bilaterales, que iban apareciendo como hongos permanentemente en nuestros despachos. En mi condición de Director de Política Exterior viaje casi siempre a Buenos Aires, y de vez en cuando a veces a Brasilia y Asunción. En la región estaban siempre nuestras prioridades, incluido el comercio del que dependíamos de los dos países vecinos en un 50%. Hoy el comercio exterior con los países del Mercosur apenas supera el 20% del total.

Dos años después en otra reunión de coordinación en el Hotel Nirvana de Colonia, en la segunda presidencia de Sanguinetti, el foco comienza a cambiar; me acuerdo vagamente de las presentaciones discutidas en esa ocasión pero ya se comenzaba a hablar de una importante y creciente globalización, que exigiría que la Cancillería fuera más activa fuera de la región. Fue en esa época que comienza a imaginarse la función de la Cancillería participando de un enfoque global de la política exterior, y no solo basado en el interés nacional y el realismo clásico de las relaciones internacionales dominante durante todo el siglo XX. Posteriormente son los Presidentes del Frente Amplio, Vázquez y Mujica, los que introdujeron varios temas de naturaleza global en la agenda de la política exterior, como el tema de las enfermedades no transmisibles y las políticas de defensa de la

salud pública, o los temas de derechos humanos considerados a nivel global, los temas de género o de la defensa del medio ambiente y la lucha contra el calentamiento global.

En particular en este último tema la actuación de nuestros delegados en la Conferencia de París sobre Calentamiento Global, firmada en Nueva York en febrero del 2016, fue muy destacada por la prensa. Lamentablemente el Gobierno del Presidente Trump, para la frustración del mundo, fue una sorpresa primero, y generó una ola de indignación tremenda en todos lados, cuando finalmente se formalizó el retiro de los Estados Unidos de ese acuerdo global unos años después de su aprobación.

Es cierto que la nueva administración demócrata ha dicho que Estados Unidos se reincorporara a ese acuerdo, pero de todas formas queda flotando en el aire si la que venga después no vuelve a irse. Las relaciones internacionales en temas de esa importancia necesitan tener certezas, de que cuando un país como Estados Unidos hace algo, lo mantengan las distintas administraciones que vienen. Ese efecto que tiene la confianza que deposita la comunidad internacional en un instrumento es decisivo para eliminar los efectos nocivos de la mano del hombre en nuestro hábitat global; esa confianza no puede ser defraudada como ha hecho el Presidente Trump durante su presidencia.

Cuando volví a la Cancillería en el 2012, el tema del comercio exterior seguía siendo de competencia compartida con la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Economía y Fianzas desde hacía muchos años. De hecho en otros países donde estuve acreditado los temas de comercio exterior o son competencia de ministerios específicos como en México o en los Estados Unidos donde dependen de un representante comercial de la Casa Blanca o el Comisario para el Comercio Exterior como en la Unión Europea. En otros países como Chile, Brasil o Argentina, se vinculan con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Pero en ese periodo se realizó un experimento de que el tema siguiera en Cancillería pero liderado por un funcionario de Economía; ese experimento, más allá de las indiscutidas cualidades técnicas de quien ocupó ese cargo, en mi opinión fracasó, porque sin duda o la dirección del comercio exterior es competencia del Ministerio de Economía o de la Cancillería; pueden coordinar acciones pero la

competencia no puede estar en los dos ministerios al mismo tiempo, como sucedió en ese periodo.

En mi opinión, cualquiera de esas opciones es válida; pero es claro que la superposición de funciones debería terminar o con la creación de un Ministerio de Comercio Exterior, o pasar las competencias al Ministerio de Economía y Finanzas (MEC) o dejarlo en Cancillería, pero no hacer esa mezcla donde nadie sabía de qué institución pública dependía el tema de las negociaciones comerciales; también eso impacto en la agencia de promoción comercial de Uruguay XXI, que fue creada como una institución presidida por Cancillería, pero que recibe sus fondos del Ministerio de Economía; termino funcionando en forma relativamente independiente de los dos Ministerios, con una agenda propia que muchas veces no coincidía con la de la Cancillería o la del MEF. Este problema de duplicación de acciones de funciones entre los dos ministerios en el tema del comercio exterior es un mal endémico desde cuando entre en la Cancillería hace más de 40 años atrás. Reconozco que esto se aprecia más cuando uno está acreditado en el exterior que desde Montevideo, porque la falta de coordinación entre las instituciones en la capital trae como consecuencia que quien está en el exterior tiene que responder a varios jefes en dependencias distintas, al mismo tiempo.

EL NACIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC)

En setiembre del año 1986, el mes que me reincorpore a la Cancillería después de 10 años de trabajar en otros lados vinculados también a la política internacional, fui testigo directo de la aprobación de la ‘Declaración de Punta del Este’ que lanzo la exitosa ronda de negociaciones comerciales denominada ‘Ronda Uruguay’, que además creo la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Esta reunión fue la que lanzó al ‘estrellato’ en el mundo del comercio internacional a Enrique Iglesias, que en ese momento era el Ministro de Relaciones Exteriores del primer Gobierno del Presidente Sanguinetti, y que fuera posteriormente designado Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por 18 años consecutivos. Si bien el GATT nunca había sido formalizado como una Organización de Comercio Internacional en Bretton Woods junto al Banco Mundial y al FMI como estaba previsto, igualmente como organización provisional (GATT) organizo varias rondas de liberalización comercial muy exitosas, desde 1948 hasta que se creó la OMC en 1995. Con la firma de los nuevos acuerdos del sistema internacional de la OMC se crea este organismo como el principal rector en el mundo del comercio internacional, y se le incorpora también los diversos acuerdos del GATT hasta el año 1994.

Uruguay siempre tuvo una participación destacada en ese organismo internacional comercial con sede en Ginebra. El Embajador Julio Lacarte Muro, quien estuvo presente en las negociaciones del GATT como negociador en sus años iniciales, también fue clave para que Punta del Este fuera la sede de la reunión que lanzo la declaración que inicio lo que después se llamó la ‘Ronda Uruguay’ de negociaciones comerciales. Lacarte en esa oportunidad ocupaba en esos años el cargo de Embajador de Uruguay en Ginebra ante los organismos especializados de Naciones Unidas. Lo que no se si el Embajador Lacarte Muro esperaba, que a partir de esas negociaciones se creara el nuevo organismo internacional que fue previsto en 1948, y que tendría una función esencial en pleno proceso de globalización mundial en los temas comerciales.

En noviembre de 1982 los representantes de los países miembros del Gatt en Ginebra, propusieron iniciar una nueva ronda de negociaciones, pero no se

pudo avanzar por las discrepancia entre los países desarrollados y los países en desarrollo; sin embargo, lograron ponerse de acuerdo en un programa de trabajo que reunía prácticamente los grandes temas comerciales que estaban aún pendientes de negociación en el seno del GATT. Ese programa de trabajo fue el que se aprobó en Punta del Este y comprendía la negociación de varios temas nuevos, como servicios, propiedad intelectual, especificaciones geográficas, inversiones y el tema de la agricultura.

Recuerdo que faltaban pocas horas para que se diera fin a la Conferencia de Países Miembros del GATT reunidos en Punta del Este para aprobar ese cronograma para comenzar una nueva ronda de negociaciones comerciales. No se vislumbraba un acuerdo entre los 122 países que participaban de esa instancia, especialmente por la falta de voluntad política de los países industrializados más avanzados, que subsidiaban sus productos agrícolas mientras que pretendían que los países en desarrollo abrieran sus mercados para colocar sus productos industriales y que se negociaran los temas nuevos mencionados que estaban fuera de la agenda de temas de GATT.

Estados Unidos y Europa proponían fijar una nueva fecha para reunirse en Ginebra más adelante, sin embargo el presidente de la reunión en curso, Enrique Iglesias, se negó. Los sentó a los representantes solamente de la Unión Europea, Estados Unidos, Brasil e India un viernes a la 16hs. Los tuvo encerrados hasta la madrugada del día siguiente, hasta que finalmente se logró un consenso para aprobar el programa de trabajo de 1982.

A pesar de que también se demoró después cuatro años más en comenzar a generar progresos en Ginebra, esta reunión fue la semilla que creo la futura OMC. Los únicos dos uruguayos presentes en esa reunión final, además de Iglesias, fue su Jefe de Gabinete, mi compañero de generación Duncan Croce y yo, que recién había vuelto a la Cancillería desde la Aladi. Lógicamente estábamos encargados de asistir al Canciller Iglesias, quien además de sacar el consenso tuvo tiempo también de ocuparse de detalles como el sacarle de al lado del Ministro de Comercio de la India un plato que le habían servido con sándwiches de jamón. Terminada la reunión nos dijo con su habitual modestia: “Muchachos lo logramos; costo pero la sacamos”. Ese día, además de que fuimos testigos con Croce de quizás la jornada diplomática más brillante que me toco ser

testigo, el New York Times título en primera plana: “A star is born: Enrique Iglesias” (Nació una estrella: Enrique Iglesias).

La Ronda Uruguay se aprobó en Marruecos, en la ciudad de Marrakech en el año 1995, donde también otro uruguayo, el Canciller Sergio Abreu, fue el presidente de esa reunión. Años atrás también Uruguay había presidido la reunión de las Partes Contratantes que finalizó la Ronda Tokio bajo la presidencia del Embajador Juan José Real. Sin duda, en el GATT primero y la OMC después, es donde Uruguay se ha prestigiado más en el contexto de su política exterior en el ámbito del comercio exterior a nivel global. Seguir luchando para que la OMC no se desplome bajo el peso de las corporaciones, y continúe siendo símbolo del multilateralismo a nivel global, en mi opinión es otro de los temas prioritarios de nuestra agenda de política exterior.

En la actualidad estuvo siendo amenazada por las políticas ‘aislacionistas’ del Presidente Trump, quien hace unos años estuvo a punto de retirar a los Estados Unidos del sistema de soluciones de controversias, lo que de haberse concretado hubiera sido un golpe muy duro para el mundo del comercio internacional, y para el multilateralismo en especial, dado que ese sistema se ha convertido en uno de los órganos más importante del funcionamiento del sistema comercial de la OMC. Es de los procedimientos de solución de controversias más eficientes que se ha creado a nivel multilateral y que de hecho ha evitado, con pocos recursos y muy baja burocracia, son delegados de los estados que participan y árbitros que en general han servido por años en esa institución, quienes lo conforman. Funciona sobre la base de ‘paneles de expertos’ y además contempla una segunda instancia cosa que en otros tribunales como los del Ciadi del Banco Mundial o la Corte de Arbitraje Internacional de La Haya no tienen.

En noviembre del año 2001, cuando ocupaba el cargo de Director General de Asuntos Económicos de la Cancillería, tuve la oportunidad de integrar la delegación de Uruguay que participo en la reunión que se realizó en Doha, Qatar, donde se aprobó una resolución que dio inicio a una nueva ronda de negociaciones comerciales. Se la denominó ‘Ronda del Desarrollo’, y estaba básicamente destinada a corregir los desequilibrios creados por los países desarrollados en la anterior ‘Ronda Uruguay’, en particular la inclusión de

medidas para incorporar a la agenda de la OMC el tema de reglas para la agricultura. La búsqueda de este equilibrio en la agenda comercial de la OMC hasta la fecha ha sido un fracaso total.

Desde hace 20 años esta ronda de negociaciones comerciales para reformar la OMC no ha progresado, y la sensación que tengo, es que los temas que se decidió abordar se vienen encarando en otros escenarios parciales, lo que puede resultar en que este instrumento de liberalización global del comercio deje esta Ronda inconclusa, lo que significaría un enorme retroceso a nivel mundial, y que perjudicaría particularmente a los países en desarrollo.

Pero para que eso no pase este organismo también debe adecuarse al funcionamiento actual del comercio a nivel global porque desde la Ronda del Desarrollo ya pasaron 20 años y el escenario del comercio internacional ha cambiado mucho, tanto a nivel de su agenda como de sus actores, y ya muchos de los temas de la agenda han sido incorporados en innumerables TLCs, Bits u organismos regionales como el nuevo Nafta, denominado ahora, USAMCA, el que incorpora todos los nuevos temas, cambia sus procedimientos de arbitraje e incorpora varios de los nuevos temas digitales.

Los delegados que llegamos de Montevideo con menos experiencia en estas reuniones de la OMC que nuestros delegados acreditados en Ginebra, quedamos anonadados por el formato de esa reunión. Había representantes de más de 140 países y no menos de 8000 personas en la impresionante sala de reuniones de Doha, Qatar. El Programa de Trabajo a abordar abarcaba más de 20 esferas de comercio, entre ellas el tema de mayor significación para los países en desarrollo como la agricultura, los asuntos de desarrollo industrial aun inconclusos de la ronda anterior y los 'temas nuevos' introducidos en general por los países desarrollados, como, inversiones, propiedad intelectual, medio ambiente, salud pública o especificaciones geográficas. Junto a los delegados también participaron miles de periodistas de todo el mundo, organizaciones de protesta dentro de los salones de la conferencia sobre la mayoría de los temas a tratarse, en particular sobre los temas de la agricultura y de medio ambiente.

Era tanta la cantidad de asistentes que la reunión terminó en forma caótica. Los espacios de la conferencia se habían dividido en cuatro zonas para el

movimiento de los delegados según fueran representantes de los estados, Ong's, periodistas o manifestantes. Incluso habían carritos de golf para trasladar delegados de un extremo a otro de la sala de conferencia. Yo pedí la palabra en el plenario para hacer una intervención sobre especificaciones geográficas, y pude hablar cinco minutos tres días después.

Las negociaciones se hicieron en medio del caos y en el caso de Uruguay solo pudimos participar en el tema de la agricultura representados por Carlos Pérez del Castillo, nuestro Embajador en Ginebra y nuestro principal experto en el tema de la agricultura, aunque al principio también había sido excluido del grupo que trataba la agricultura, en el que habitualmente participaba. La reunión finalizó sin ningún resultado en ese tema, de manera de que la agricultura sigue sin ser incorporada a la agenda de la OMC, y los países desarrollados siguen subsidiando su producción y sus exportaciones.

Volvimos de Doha toda la delegación integrada por delegados de varios ministerios, convencidos de que este proceso iba a tener muchas dificultades para poder finalizar exitosamente. La prueba de ello, en mi opinión, fue una frase del Representante Comercial de la Casa Blanca Robert Zoellick, quien en el medio de una discusión sobre uno de los temas de la agenda en discusión, fue interpelado por Pascal Lamy, Comisario de Comercio de la Unión Europea, y futuro Secretario General de la OMC por varios años, que dijo que Estados Unidos en ese tema estaba solo y quedaría aislado del resto del mundo ; Zoellick le contestó: "quien quedara aislado es el mundo y no Estados Unidos".

Horas después de esa soberbia replica fuimos testigos en Doha de un acontecimiento que iba a tener un impacto global extraordinario y que podría significar con el tiempo el fin de la hegemonía unilateral en materia comercial de Estados Unidos después del fin de la Guerra Fría. Me refiero al ingreso formal de China Continental a la OMC. Zoellick, que paradójicamente hablo en la ceremonia, nunca se podría imaginar en ese momento que China 20 años después se iba a transformar en un actor internacional que compite con los Estados Unidos en varios campos, menos en el militar, comienza a competir de igual a igual en varios temas, como el económico-comercial y en el desarrollo de las modernas tecnologías de las comunicaciones, en esta nueva era del desarrollo digital de crecimiento exponencial. En la ceremonia aludida, que se desarrolló

antes de la del ingreso también de Taiwán a la OMC, cuando finalizó la ceremonia del ingreso de China continental, sus delegados no se movieron de sus asientos y la sala estaba repleta. Los chinos ‘nacionalistas’ tuvieron que ver su ceremonia parados al lado de la pared de la sala de conferencia.

Evidentemente la República China Popular comenzaba su membresía en la OMC pisando fuerte, y quedaba claro que en el futuro cercano se iba a establecer otro sistema global destinado a cambiar el mundo, alrededor del modelo que estaba imponiendo Asia, con el liderazgo de China. En setiembre de 2014 escribí un artículo que fue presentado en la Universidad ORT sobre ‘América Latina y la Integración Asiática’ donde relato lo que fue la experiencia del intento de integración de los países del pacífico en torno a los Estados Unidos y Japón denominado Acuerdo Transpacífico (TPP) que estaba pensado por Estados Unidos como una forma de aislar a China en su región por parte del Gobierno del Presidente Obama.

El Presidente Trump abortó este acuerdo que claramente era de gran beneficio para su país. Los motivos nunca estuvieron demasiado claros, salvo el hecho de que había sido liderado por el Gobierno del Partido Demócrata. También el hecho de que el TPP no haya salido, tuvo un fuerte impacto en América Latina, dado que de hecho dividía nuestro continente en países del Pacífico y del Atlántico, porque estaban incorporados a las negociaciones México, Perú, Chile y Colombia, pero quedaba afuera el Mercosur y los países centroamericanos. Esto en términos de ‘integración latinoamericana’ no era lo deseable y el continente se compraba un problema para el futuro.

Debido a lo anterior, a instancias de los países que participaban de estas negociaciones a la postre fracasadas, crearon la “Alianza del Pacífico” integrada por los países que estaban negociando en ese intento de TLC. Con el paso del tiempo se fue diluyendo, porque entre los países de la región situados en las costas del Pacífico, había muy poco relacionamiento bilateral; lo único que los unía eran TLCs con Estados Unidos, lo que no era suficiente para justificar la existencia de ese acuerdo; sin embargo, pero a partir de las negociaciones del TTP, el vínculo de ellos con Estados Unidos se iba a fortalecer mucho más, pero sospecho que con los países latinoamericanos situados del lado del Atlántico, en especial con los del Mercosur, podría haber sucedido lo contrario. (25).

MEXICO, NEGOCIACION DEL NAFTA Y EL COMIENZO DE LA DEMOCRACIA

En marzo de 1994 fue asesinado en la ciudad de Tijuana el candidato a la Presidencia de México por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) Luis Donaldo Colosio. Gobernaba México en esa época Carlos Salinas de Gortari, quien había sido denunciado en 1988 por el partido opositor Partido Revolucionario Democrático (PRD) de fraude en las elecciones de ese año. Cuauhtémoc Cárdenas, líder histórico del PRD, por primera vez en México podía haber sido designado democráticamente como el primer presidente que no fuera del PRI desde la Revolución Mexicana de 1910. Sin embargo, Salinas de Gortari que había encaminado a México a una reforma económica profunda y con un impacto tremendo en la inserción externa, fue el que sorpresivamente ganó las elecciones. Terminó su mandato a fines del año 1994, y con el término de su mandato, el México surgido de la Revolución Mexicana de 1910, diseñado a imagen y semejanza del Partido Revolucionario Institucional (PRI), también finalizó. A principios del año 1995 entró en vigor el Acuerdo de Libre Comercio (NAFTA) con Estados Unidos y Canadá, y el Movimiento Zapatista inició en Chiapas una revuelta indígena liderada por el Comandante Marcos para preservar los valores y el derecho tradicional de los indígenas en el México moderno.

En ese contexto fue asesinado Colosio, probablemente por alguno de los carteles de la droga que operaban dentro del país abiertamente y con un poder tremendo en todas las esferas del poder. México comenzaba una etapa de cambios al abrir el país a sus vecinos y luego transformar el sistema político autoritario en un sistema democrático durante el 'sexenio' del Presidente Zedillo, y durante el cual se hicieron los cambios políticos que lo pusieron en el camino de la democracia liberal. Yo fui designado en el año 1995 por el Presidente Sanguinetti como embajador en México y tuve la oportunidad de ser testigo de los profundos cambios que en ese periodo se dieron en la estructura económica, política y social de ese gran país latinoamericano.

Zedillo habiendo sido nominado por el PRI a la Presidencia en lugar de Colosio, fue quien asumió el tremendo reto de abrir el país políticamente y organizar las primeras elecciones libres en el año 2000 desde su fundación como estado independiente. Siempre me pareció que a Zedillo su país nunca le había reconocido cabalmente la participación decisiva que este líder político tuvo en los cambios que sucedieron posteriormente en su país. Sin duda conto con el apoyo de varios sectores de la sociedad mexicana para realizarlos, como los empresarios mexicanos cuyo principal nexo era con los Estados Unidos, en especial los del norte de México, que lo apoyaron en sus reformas; también conto con el apoyo de los partidos políticos de México, incluido el PRI lógicamente.

Después de incorporarse al Nafta en la época de Salinas y el Presidente Clinton, era muy difícil no hacer las reformas políticas al sistema autoritario previo, al que Vargas Llosa denominó 'la dictadura perfecta'. Zedillo, un economista liberal y de enorme capacidad, fue el último representante del sistema político autoritario que había logrado en los años 50 el 'milagro mexicano' o 'desarrollo estabilizador' entre 1940 y 1970, ayudado por la sustitución de importaciones y debido a las exportaciones masivas que realizó a las potencias europeas que peleaban en la segunda guerra mundial. Fue durante la presidencia de Miguel Alemán que tuvo el pico de crecimiento más alto con la conducción económica de Antonio Ortiz Mena, segundo presidente del BID años después.

Como siempre dice un amigo mío 'lo primero es lo primero': este fue el destino que más disfrute de los que tuve en mi larga carrera diplomática. En la Cancillería nuestra, México no es de los destinos más apetecidos dado que muchos piensan que es un lugar muy difícil de vivir, por la delincuencia organizada, por su contaminación, por su tráfico infernal, por la altura, por su comida picante, porque los mexicanos son desconfiados, porque ciudad de México es inabarcable con sus más de 20 millones de personas, etc. Sin duda que la vida no es fácil, pero a los pocos meses uno se acostumbra a esa vida, y comienza a descubrir todo lo grandioso de esa nación. Yo siempre había rechazado la comida mexicana y termine comiendo chile de los más picantes, como el de árbol y el piquín, y adorando la alta cocina mexicana, la que hoy está considerada en el mundo como la cuarta cocina autóctona junto a la china, francesa y a la turca.

Un amigo uruguayo que vivía en México me recomendó antes de salir leer tres libros que aún tengo en la memoria y en mi biblioteca personal. ‘El laberinto de la Soledad’ del Premio Nobel de literatura Octavio Paz. Magnífico libro escrito en el 1950, que describe magistralmente la cultura y la idiosincrasia de los mexicanos. Otro de Octavio Paz el ‘El Ogro Filantrópico’, donde hace una magistral descripción de la naturaleza del PRI y del México hecho a su imagen y semejanza; y el tercero describe con precisión el México pre-colombino y la herencia indígena y su impacto en la civilización actual: ‘México Profundo. Una Civilización Negada’ de Guillermo Bonfil Batalla.

Estas lecturas fueron fundamentales para entender algo de la idiosincrasia mexicana, lo que es fundamental para llevar adelante la función diplomática en ese país. Sin embargo, la lectura de una obra monumental que publicó el Colegio de México, ‘Historia General de México’, fue la que más elementos me dio para poder hablar con algo de fundamento de la historia de ese país, de sus orígenes, del desarrollo de las distintas etnias que lo habitaron, la vida y cultura en el México antiguo, la conquista española, el siglo de la integración, el crecimiento económico, la revolución mexicana y la consolidación de sus instituciones (26).

Yo llegue en la etapa de las reformas para dar nacimiento a la república democrática, la instrumentación de la apertura económica y de su integración comercial profunda con los Estados Unidos; tuve la suerte de ser testigo de la transición de un sistema a otro y cuando cambio México para siempre; se puede decir que yo también viví esos cambios intensamente, porque fue el país de los que estuve acreditado, donde se abrían más en su relación con los diplomáticos latinoamericanos. Nos hacían sentir partícipes de los cambios extraordinarios que estaban experimentando, y al menos los embajadores latinoamericanos teníamos un acceso muy fluido a los círculos de poder del gobierno, lo que nos permitía seguirlos de cerca, e incluso colaborar con ellos en algunas cosas. En nuestro caso fueron técnicos de nuestra Corte Electoral que les dieron asesoramiento basados en el funcionamiento de la nuestra, cuando aprobaron sus leyes electorales y tenían el desafío de hacer sus primeras elecciones generales en el año 2000.

Era fundamental entender que hay varios Mexicos y no uno, como aprendí con Bonfil; así como descubrir los trucos para romper esa ‘mascara’ que describe

Paz, muy parecida a muchas de las culturas asiáticas, en donde por ejemplo mover la cabeza hacia adelante no significa asentir, o en un almuerzo o cena tocar de entrada el tema que motivo el evento no es bien visto; nunca se hablaba de los temas que motivaron el almuerzo o la cena antes del café final, y después de tomarse varios tequilas. Para insertarse con éxito como diplomático en ese país, hay que ganarse la confianza de los mexicanos, cosa que no es fácil, pero cuando se logra se ganan amigos para toda la vida.

El pueblo mexicano tiene un profundo respeto y orgullo por los orígenes de su civilización mestiza, y no aceptan fácilmente que los critiquen si no se tiene la confianza ganada desde antes. Simplemente hay que entender que siempre esperan que uno se abra antes que ellos; es parte de una cultura milenaria de la que se sienten orgullosos, en particular por la fusión de las dos culturas; de la indígena precolombina y de la de los que llegaron como inmigrantes de varias parte del mundo, en particular de Europa, desde la conquista española.

Incluso hoy, donde ellos son los que emigran, particularmente hacia Estados Unidos, esas características se preservan, sobre todo en estados que fueron parte de México como Texas, Nuevo México, California, Nevada o Utah. Hoy la fusión de razas y culturas esta también marcando la historia de los Estados Unidos, donde el componente mexicano dentro de los latinos es el mayoritario. Hay más de 35 millones de mexicanos, - el 11% de la población- viviendo en Estados Unidos y tienen consulados generales en los 50 estados de Norte América.

En ningún país de los que estuve acreditado como embajador fuimos invitados los diplomáticos a su interior como en México. Los Gobernadores de los Estados sentían un orgullo especial en mostrar las maravillas en sus regiones, y en particular las ciudades coloniales y las ruinas de las viejas civilizaciones indígenas. Normalmente nos pedían dar conferencias en las universidades locales y nos agasajaban de forma magnífica. Junto con los Embajadores de Argentina y Brasil, formamos un trio muy cotizado, debido a que eran los principios del funcionamiento del MERCOSUR, y había un gran interés por saber de qué se trataba, y en qué medida se diferenciaba del NAFTA.

Durante todo mi periodo era invitado una vez por año a Monterrey a participar del fin de curso de los estudiantes de comercio internacional del Instituto Tecnológico de Monterrey; sin duda el estado de Nuevo León se estaba transformado en la capital del Nafta, porque sus empresarios y su desarrollo ya comenzaba a superar a las ciudades grandes del sur de Los Estados Unidos. En su entorno se desarrolló la actividad de la maquila que genero el 'boom' de las exportaciones mexicanas hacia el exterior, en particular las del sector manufacturero, que básicamente se constituyó en el sector comercial más dinámico en su relación con los Estados Unidos.

Quedaba bastante claro que los gobernadores, en particular del PRD, eran críticos del Nafta y que consideraban que le haría perder identidad nacional y arriesgaban ser absorbidos económicamente por dos economías mucho más potentes como la de sus vecinos. Incluso gobernadores del PRI también pensaban lo mismo. Finalmente a México no lo absorbieron; lo ayudaron a desarrollarse aún más. También estaban en su mayoría convencidos de que internacionalmente perderían su liderazgo indiscutible en el Tercer Mundo y aun defendían el sistema político 'autoritario' que logro desarrollar y transformo a México en el país más avanzado y estructurado de América Latina. Esto fue así; México dejo de ser uno de los lideres indiscutidos del mundo en desarrollo a partir de su incorporación al Nafta.

De todos los viajes que hicimos fueron inolvidables las experiencias vividas en Chiapas (tuvimos la ilusión de conocer al Comandante Marcos pero fue imposible), Monterrey, Guadalajara y en 'la ruta de la independencia' las joyas coloniales de Querétaro, San Miguel de Allende, Aguascalientes, Guanajuato y Zacatecas. En Guanajuato tuve la oportunidad de visitar al Gobernador Vicente Fox, que años después fue presidente de México; inauguro el primer gobierno mexicano genuinamente democrático y la primera rotación de un partido distinto al PRI en el poder.

En el año 2000 triunfo el pequeño Partido de Acción Nacionalista (PAN), que gano las elecciones, en parte gracias a los cambios registrados por Salinas de Gortari y Zedillo. Los mexicanos eligieron lo menos parecido al PRI y al PRD; se trataba de un partido conservador, formado en el norte, con una fuerte base profundamente religiosa y fundamentalmente pro- Estados Unidos y pro -Nafta,

y que estaba dominado por empresarios más que por políticos profesionales. Fox era uno de ellos, como comprobamos cuando fue invitado a Uruguay durante el Gobierno del Presidente Sanguinetti.

También este periodo marco la decadencia de los sectores de izquierda del PRD y del esquema autoritario del PRI. El líder histórico del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, también visito Uruguay, pero invitado por el Frente Amplio, y tuve el gusto de acompañarlo en la visita. Recuerdo una cena en el antiguo restaurant Morini con Vázquez y Seregni, sus dos grandes amigos en Uruguay, donde se habló de las perspectivas positivas del futuro del Frente Amplio de hacerse con el poder, y de la debacle de la izquierda en México. Lo único que pidió fue visitar los barrios donde aún quedan en Montevideo maravillas arquitectónicas Art Deco. Estuvo en la zona del Cordón, toda una tarde entre la Universidad y la calle Constituyente, y me beneficie de una clase magistral sobre ese tema, de quien era no solo un gran político y persona, sino también un reputado ingeniero.

Mi primera experiencia profesional fue acompañar a los funcionarios uruguayos de varios ministerios que representaban a Uruguay en las frustradas negociaciones México-MERCOSUR, entre 1995 y 1996. Si bien no estaba demasiado vinculado a esas negociaciones que se llevaban adelante desde Montevideo, como oyente atento, no tuve dudas que las negociaciones iban a fracasar porque dentro del MERCOSUR habían dos posiciones irreconciliables entre Argentina y Brasil; el primero quería un acuerdo amplio que comprendiera todos los sectores del comercio de bienes. En cambio Brasil quería mantener el viejo esquema de preferencias comerciales puntuales al estilo ALADI, y en especial en el sector automotriz

Al finalizar las negociaciones entre México y el MERCOSUR sin resultados, fui convocado a la Secretaria de Comercio Exterior (SECOFI) por dos de los principales jerarcas de ese organismo, Sabludosky y Solis, para trasmitirme el interés del Presidente de México Ernesto Zedillo en negociar un TLC con Uruguay, ampliando las preferencias otorgadas recíprocamente en un viejo acuerdo ACE del año 1986 entre ambos países e incorporarle los artículos consensuados en las fracasadas negociación con el Mercosur y las nuevas modalidades de negociación de la OMC que permitían negociar temas como servicios, propiedad intelectual y otras disposiciones aun no contempladas en

nuestros acuerdos comerciales ALADI. Este fue el primer acercamiento que después fue profundizado en el periodo de Gobierno del Presidente Battle.

El Presidente Sanguinetti en la visita a Uruguay del Presidente Zedillo en 1999, dio una respuesta positiva al ofrecimiento de México, pero las negociaciones empezaron bajo las presidencias de Jorge Batlle y Vicente Fox a mediados del 2000, y su firma definitiva se hizo en noviembre del año 2004 en Santa Cruz de la Sierra. Este acuerdo fue perfeccionado hasta el día de hoy, agregándosele disposiciones que transformaron el ACE de Aladi de 1986 en un TLC, y fue notificado ante la OMC en el año 2004. Hasta que se firmó hace poco el TLC con Chile, este fue el único TLC que había firmado Uruguay por años.

En el 2000 después de las elecciones que Fox le gano a Labastida, estaba volviendo a Montevideo dado que se me estaban venciendo los cinco años de mi destino diplomático. El día que me estaban haciendo las autoridades del PRI y funcionarios de Cancillería mexicana y amigos en general una despedida, en una Cantina que se llama la 'Número Uno' - una de las más famosas de ciudad de México- con un gran despliegue musical, con una cantante de boleros y otro de tango y con tequila circulando generosamente suena mi celular gigante de los que se usaba en aquella época. Cuando atiendo la llamada que era de Montevideo, escucho una voz que me dice "Gianelli, soy el Presidente Batlle", y yo contesto "Hola, no te puedo atender porque estoy en mi despedida y no siento nada...". Y el Dr. Batlle me dice "Gianelli, soy el Presidente Batlle y todavía no me echaron así que escuche bien... Me entere que el nuevo Presidente Fox va a hacer su primera visita a Brasil, Argentina y Chile sobrevolando Uruguay. Ud. tiene que convencerlo de que también pase por Uruguay y corto...".

Al día siguiente con la cabeza ya despejada llame a Jorge Castañeda, quien era militante del PRD hasta ese momento, pero curiosamente había sido designado como nuevo Canciller de Fox, y a quien conocía bien desde hacía un tiempo atrás porque a veces me invitaba a su casa a participar de reuniones con intelectuales, políticos y embajadores acreditados - y le explique la situación y me dijo que iba a ver que podía hacer. Dos días después me llamo el Embajador de México en Uruguay y me pregunto si Batlle aceptaría almorzar en Montevideo entre el viaje a Brasil y Argentina. Lo llame a Battle y me dijo 'Gianelli, Ud. es un crack'. Nunca vi a nadie tan feliz y excitado cuando almorzamos en Montevideo,

excepto quizás su esposa Mercedes Menafrá, que preparó para esa ocasión un almuerzo delicioso en el viejo Palacio Taranco.

Unos meses después cuando volví al Uruguay, el Canciller Oportti –mi antiguo profesor de la Facultad de Derecho- me designó Director General de Asuntos Económicos y me encargó la coordinación de las negociaciones del Acuerdo con México. Sé que el Presidente Battle también tuvo algo que ver. Trabajamos junto a dos expertos de gran nivel como el Contador Pluvier del Ministerio de Economía y Finanzas y Washington Durán Director General de Industria del Ministerio de Industria y Comercio. El Presidente Batlle le encargó la coordinación de las negociaciones a la Cancillería en mi persona. Fue una inmejorable oportunidad de crear un equipo de negociadores jóvenes - la mayoría recién ingresados al servicio exterior- que se formaron en esta disciplina comercial a lo largo de los tres años que duraron las negociaciones. Algunos de ellos siguieron trabajando hasta hoy en los temas económicos-comerciales, llegando a posiciones importantes dentro del elenco de asesores de varios ministros de Relaciones Exteriores.

Escribí un artículo en año 2004 explicando porque este Acuerdo de Libre Comercio con México se pudo negociar bilateralmente después de fracasar con todo el MERCOSUR, en la revista diplomática ‘Política Exterior’. En ese artículo, que titule ‘TLC entre México y Uruguay: un modelo a seguir en el futuro’, me refería a la posibilidad de que las negociaciones conjuntas pudieran tener velocidades distintas. Lamentablemente ni fue modelo ni todavía hoy se han aceptado acuerdos con terceros con diferentes velocidades dentro del Mercosur.

Sin embargo, ese Tratado significó un salto importante en la apertura del mercado mexicano a nuestros tejidos de lana, consolidamos el acceso al mercado de la carne bovina y ovina, y mejoramos el acceso de nuestros lácteos, porque se amplió la cuota que ya teníamos en un 50%. En el sector de bienes la apertura comercial fue casi de un 100%. Sin embargo, ese TLC será recordado por la enorme apertura recíproca negociada en otros sectores del comercio aparte del de bienes, como los servicios y la propiedad intelectual, cosa que sucedió por primera vez en un acuerdo comercial negociado por Uruguay (27).

El hecho de incorporar temas nuevos que estaban siendo debatidos en la Ronda de Doha en la OMC aun sin resultados positivos, genero abiertamente la oposición y malestar de nuestros socios regionales, en especial la de Brasil. La idea de que fuera 'un modelo a seguir en el futuro', pensado para que el formato de 'dos velocidades' se pudiera replicar también con otros países como Estados Unidos, fracaso.

La aprobación de la resolución 32/00, que impide que los países negocien individualmente, se aprobó después de iniciada las negociaciones del TLC con México. De todas maneras recuerdo que al principio para todos los miembros esa hoy famosa resolución era considerada una medida más, debido a que era parte de un paquete amplio de medidas de reactivación del Mercosur, cuando este empezó a dar señales poco positivas en cuanto a su funcionamiento, después de la crisis creada por la devaluación del real en 1999. No fue tomado al principio demasiado en cuenta porque ratificaba lo que estaba en la esencia de una unión aduanera, que era la negociación conjunta de acuerdos comerciales con terceros países o mecanismos de integración.

Se negoció también otro acuerdo Aladi (ACE NO.54 entre México y Mercosur) en julio del 2002 en Buenos Aires, por el cual se acordó un marco general de principios que establecía la base para el establecimiento de un TLC del Mercosur y México para el futuro. Cada miembro dentro de ese marco negocio lo que le interesaba. Si no recuerdo mal Brasil aprovecho y negocio un acuerdo automotriz, Argentina consiguió bajar el arancel para la exportación de sus aceites y Paraguay no recuerdo que haya negociado nada; el acuerdo nuestro con México se había comenzado a negociar antes de que yo volviera de México a mediados del año 2000, en el contexto del ACE No. 5 de ALALC. Curiosamente cuando volví y comenzamos a negociar el TLC con México, nuestros representantes estaban negociando esa resolución, y nunca se pensó que podría ser algo que nos impidió negociar individualmente otros acuerdos con otros países importantes, como los Estados Unidos, China o la Unión Europea. Este ACE 54 fue la mejor prueba de que en esa época la resolución 32 no era un impedimento para que se firmara otros acuerdos por los miembros individuales del Mercosur.

Uruguay en este acuerdo no le dio a México más preferencias que al Mercosur; se eliminó para México el porcentaje del impuesto del arancel consular vigente en Uruguay y México eliminó para nosotros un impuesto relacionado con cuestiones administrativas de un tributo específico vigente a la fecha, lo cual no hace que le diéramos más preferencias que al Mercosur; además cada país del Mercosur tenía las manos libres para negociar con México lo que quisiera, en la medida que se respetaran las normas de funcionamiento del Mercosur en el tema de bienes. El que no lo hizo fue porque no quiso, no porque no pudiera hacerlo.

Finalmente, en diciembre del año 2003 en ciudad de México se finalizaron las negociaciones del acuerdo comercial, el que se transformó en el más comprensivo de todos los acuerdos firmados por el Uruguay a la fecha, dado que abarco todos los bienes, el sector servicios y el de la propiedad intelectual. El objetivo del impulso político que recibió este Tratado se debió, no solo a la importancia del mercado mexicano para varios de nuestros productos sensibles, sino que también consideramos que podía ser la puerta de entrada a Estados Unidos y Canadá y la Unión Europea, con los cuales México tenía ya acuerdos de libre comercio profundos.

La reunión final tuvo negociaciones muy intensas que en algún momento amenazaron no poder ser culminadas con éxito, por diferencias en temas que no hacían a la esencia del acuerdo. Presidió la delegación el recientemente designado Ministro de Industria Pedro Bordaberry y también estuvo presente el Dr. Sergio Abreu, quien fue el que ocupaba ese cargo anteriormente, y quien conocía al detalle las negociaciones. También participaron ‘en el cuarto de al lado’ (frase famosa en estas negociaciones que se refería a la participación informal del sector privado) los empresarios líderes de los sectores empresariales de los sectores que se estaban negociando; según recuerdo tuvieron una participación activa en las negociaciones de los temas de ‘de normas de origen’. Una de los elementos que favorecieron el final favorable fue el hecho de que los temas más escabrosos y sensibles, como la carne, los lácteos y los textiles para nosotros, a cambio de aceptar un formato OMC de las negociaciones propuesto por México, que permitiera transformarlo en un tiempo en un TLC, fue lo primero que se negoció.

Finalmente en febrero del 2003 viajamos de nuevo a México con el Ministro Opertti y Washington Duran, y el acuerdo se cerró, aunque coincidió con

la entrada en vigor del último tramo de la desgravación arancelaria del NAFTA en el sector agrícola, asunto que había movilizado mucho a los campesinos mexicanos en contra de ese Acuerdo, por lo cual las autoridades mexicanas postergaron la firma del TLC con Uruguay por un año y medio, hasta que fue firmado en setiembre del 2004 en Santa Cruz de la Sierra en Bolivia. Yo ya estaba acreditado como embajador en Países Bajos. Recuerdo, hablando con el Embajador Fernando Di Mateo, quien coordinaba las negociaciones por México, que me dijo que fue un gran acierto de los dos países, haber negociado primero el paquete de productos sensibles de ambos antes de todo. El resto podía ser negociado todo, pero ese paquete debía quedar incambiado hasta el final de las negociaciones. Quien me sustituyó en el cargo de Director General de Asuntos Económicos, el Embajador Gastón Lazarte, compañero de generación, fue el encargado con éxito de preservar que ese acuerdo no se cayera hasta el último tramo del proceso que terminó en la firma del TLC un año después de que me fui a mi nuevo destino.

Otra de las experiencias que tuve en México fue la visita de Estado que hizo el Presidente Sanguinetti a México en el año 1996. Esta visita sin duda fue de las más exitosas que he tenido la oportunidad de organizar en mi condición de Embajador en el exterior, y seguramente generó el ambiente propicio entre los dos países para el desarrollo futuro de las relaciones bilaterales. La situación para acercarse a México era muy propicia, dado su reciente firma del NAFTA con los Estados Unidos, lo que permitiría también en el futuro usar este acuerdo como un trampolín para lanzarnos en busca de una apertura también del mercado de los Estados Unidos. Fue una visita de la que todo el mundo habló, dado que el Presidente Sanguinetti tenía por costumbre realizar pocos viajes, pero creía que debían tener un gran impacto donde iba. Y vaya si la tuvo. Llegó con más de 100 empresarios, y la Cancillería realizó un gran trabajo armando reuniones de negocios para todos ellos con contrapartes mexicanas.

Lamentablemente después, este modelo de visita presidencial se discontinuó porque resultaron demasiado onerosas, pero mi recuerdo de esa, es que si bien los encuentros no generaron grandes negocios inmediatos, establecieron vínculos comerciales importantes de cara al futuro. También se negoció un acceso muy importante al mercado mexicano que fue el de la carne

bovina y ovina. Este fue quizás uno de los resultados comerciales más visibles de esa visita presidencial, y lo que justifico el esfuerzo realizado.

El encuentro del Presidente Sanguinetti con el premio Nobel de Literatura, el escritor Octavio Paz, no fue fácil de organizarlo, debido a que los invitados al almuerzo fueron cuidadosamente elegidos por nuestro agregado cultural Danubio Torres, que por suerte los conocía a todos, y también sabía si eran de la simpatía o no de Paz. Llame al número que me dio Danubio, que lo había tratado mucho, y me atendió su secretaria personal. Le dije el porqué de mi llamada. Al rato la secretaria me llama y me pide que llame al 'maestro' entre las 16:12 y 16:14 minutos. Lo llame 16: 13 minutos y me atendió enseguida, lo que prueba que estaba al lado del teléfono esperando la llamada, lo que me hizo pensar que si no hubiera llamado dentro de esos 2 minutos probablemente no me hubiera atendido.

Me dijo que con gusto estaba dispuesto a almorzar con Sanguinetti porque lo tenía en alta consideración, pero quería saber que otros estarían en el almuerzo. Le leí la lista entre los que estaban también Carlos Monsivais, Alvaro Mutis y Luis Villoro, y me dijo "Bien, son todos amigos..." Danubio me había explicado que siempre preguntaba quiénes eran los invitados, por las dudas que no estuviera Carlos Fuentes con quien parecía que no tenía buenas relaciones. Finalmente, el almuerzo lo organizo Zedillo con Paz y Sanguinetti solos.

De todas formas con el resto de los intelectuales también almorzamos otro día, y si me faltaba conocer algo de importancia sobre México, lo aprendí en ese encuentro. A Fuentes también lo conocí en Nueva York en un homenaje que le hizo la prestigiosa presidenta del American Society Susan Sigal, y efectivamente me pareció extremadamente soberbio, pero sus libros son fantásticos, en especial 'La Muerte de Artemio Cruz', cuyo personaje que está a punto de fallecer, rememora las principales etapas de su vida. Es una de las novelas más fantásticas que he leído en mi vida. Octavio Paz tenía un carácter distinto, pero me demostró que no era ningún modesto cuando me pidió que lo llamara en el espacio de dos minutos. Así eran los mitos literarios vivientes en México en esa época. Eran verdaderos 'divos'.

En esa visita de Sanguinetti pude finalmente arreglarle a Diego Achard una entrevista con el Presidente Zedillo, la que ya había intentado sin éxito durante un año. En esa época Diego y Manolo Flores Silva estaban escribiendo un libro sobre entrevistas a Presidentes latinoamericanos, y el único que les quedaba en su lista era el Presidente Zedillo. En una reunión con el jefe de gabinete de Zedillo, para conversar sobre la agenda de la visita de Sanguinetti, le comente que había un periodista que quería hablar con el presidente un día antes de la visita, y le dieron la cita. Lo llame inmediatamente a Diego quien finalmente logro su última entrevista para su libro. Diego no solo le hizo preguntas sobre la visita sino también sobre el proceso de transición política de México en curso. Había hecho en gran medida su carrera de periodista en ese país muchos años antes.

Habíamos trabado una gran amistad durante el periodo en que estuvo trabajando de asesor de Wilson Ferreira en los temas políticos durante el periodo de la dictadura y después hasta su temprana muerte en el año 2007. También estuvieron juntos en mi casa con Manuel Flores Silva en oportunidad de presentar el libro que hicieron los dos, 'Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina', financiado por el PNUD y editado por el Fondo de Cultura de México (FCM). Recuerdo cuando en el FCM hicieron la presentación del libro; cuando estaba haciendo uso de la palabra uno de los dos, el invitado principal y gerente del FCM, el expresidente de México Miguel de la Madrid, se durmió en la mesa principal. Cuando se sintió el primer ronquido Manolo rápido como es, comenzó a aplaudir y Don Miguel se despertó y termino la ceremonia minutos después.

Los dos hacían un dúo estupendo y las veces que fueron a México siempre disfrute de su buen humor y su calidez, sus historias y su amistad. Alguna vez fue también con ellos el 'Sordo' González, quien además fue uno de mis mejores amigos por años, debido a que estudiamos juntos en la Fundación Bariloche en donde hicimos nuestra maestría en Ciencias Sociales. El Sordo era de una generación anterior a la mía, donde también estudiaba Jaime Duran Barba, que se transformó en una figura muy popular en la Argentina hace pocos años por haber sido el asesor político principal de Macri antes y durante su presidencia; y hace poco también del nuevo presidente de Ecuador Guillermo Lasso.

Otro de los capítulos más emocionantes de mi pasaje por México, fue el reencuentro con la Embajada de Uruguay de la colonia de uruguayos exiliados,

que a pesar de que la dictadura militar había terminado hacia 10 años, igualmente no se había generado demasiado contacto ni sociabilidad entre los uruguayos y la Embajada en ese periodo. Con mi amigo Pedro Vaz, que trabajábamos juntos, tratamos de acercarlos juntando la mayor cantidad posible de compatriotas en la residencia de la Embajada todos los 25 de agosto.

En particular recuerdo con gran cariño el primer 25 de agosto en el año que llegue (1995), en que abrí la residencia de Uruguay para toda la colectividad; cantamos el himno nacional tocado por una orquesta de cámara de uruguayos, y trajimos de Monterrey una familia de apellido Esquivel (un tío de ellos fue lateral derecho de Nacional y después jugó en el Monterrey) que tenían una cuerda de tambores. Los conocimos en un partido del Monterrey donde el golero era Robert Siboldi, y cuando salimos vimos a Esquivel vendiendo chorizos y con una camiseta blanca con una franja verde en el medio, del viejo equipo de basketball Sisley. Pedro los saludó y le dijeron que tenían una ‘cuerda de tambores’ con miembros de su familia. Arreglamos para que se trasladaran a México a tocar el 25 de agosto. También recibimos donaciones de queso de Conaprole, vino de INAVE y nos mandaron lomo de carne de INAC para ofrecer chivitos. Varios amigos con los que me encontré después a lo largo de mi carrera, que estuvieron presentes, siempre me recordaron la emoción que tuvieron en ese reencuentro. Algunos como Benito Roitman, un querido amigo que se radicó con la familia en Israel hace bastante tiempo, lo sentí cantando el himno con lágrimas en los ojos. Fue de los momentos más emotivos que viví en mi carrera diplomática.

Un tiempo después visito Mario Benedetti ciudad de México para leer algunos pasajes de su libro ‘Andamios’ publicado en 1996, y algunas de sus poesías más famosas y lleno por completo el Palacio Nacional de las Artes y su explanada en la ciudad de México que daba a la calle Reforma. La mayoría eran jóvenes y no lo dejaban ir pidiéndole que siguiera, y recuerdo que él dijo riéndose “no sé qué le ven a un viejo parado aquí recitando poemas...”. Al otro día me invitaron al Instituto Tecnológico de Monterrey del Estado de México a una mesa redonda en homenaje a Benedetti, y cuando el coordinador me presentó, él dijo “no lo puedo creer, un Embajador de Uruguay se dignó venir a participar conmigo en un acto académico...” En la tarde me llamaron de una radio y me pidieron que leyera algunos poemas de Benedetti en un programa que salía al aire a las 24hs.

Leí los que me pedían y por varios minutos seguían llamando para que siguiera leyendo. Luego el locutor me dijo que muchos creyeron que era el propio Benedetti.

Volví a ciudad de México varias veces por las negociaciones del TLC. Seguía siendo la misma ciudad de México con los mismos problemas de circulación, contaminación, comida picante, crímenes, y el mismo valle súper poblado de 22 millones habitantes, pero su gente seguía siendo tan cariñosa como la que trate cuando vivía allí. Sin embargo, ya no quedaba nada del líder del Tercer Mundo que conocí en las Naciones Unidas; sin duda la práctica de la democracia, la ‘globalización’ y particularmente su unión a los Estados Unidos en el NAFTA habían hecho su trabajo.

Ya no vivían del petróleo sino de las exportaciones de manufacturas, y en especial la ‘maquila’ había transformado ese país, para bien o para mal. Ya el petróleo había dejado de ser el motor del comercio exterior mexicano mientras que comenzó el aumento enorme de las inversiones externas a impulso del NAFTA. Su economía creció mucho y sus exportaciones de manufacturas, llegando a significar en esos años alrededor de un 70% de su sector externo y por lejos el primer exportador de manufacturas de América Latina.

Lo único que no extraño de México son sus terremotos, que me hicieron sentir el miedo más grande de mi vida. Sobre todo el ruido que hacen miles de edificios golpeando unos con otros o los muros de las casas oscilando de adelante hacia atrás. Viví cuatro grandes, pero sobre todo me acuerdo de uno que me agarró en los estudios de Televisa al borde de una entrevista. Cuando empezó a temblar la tierra me estaban empolvando la cara, y de golpe la persona que lo hacía me dijo con cara de pavor: ‘Señor, está temblando. Mejor nos vamos’. Me agarró de la mano y salimos despacio por una escalera que se movía como si fuera de plastisina. Me llevo a un patio donde había mucha gente y una torre de comunicaciones enorme y alguien me dijo: “Ve esa torre; en el terremoto del 85 se cayó justo en este patio...”.

El temblor dependía de donde fuera su epicentro, pero fuera grande o chico, lo que no se me va borrar jamás de la memoria era la cara de terror de los mexicanos que me rodeaban y que habían vivido en su mayoría el del 85, que fue

el más desbastador del que ellos tenían memoria. Lógicamente los segundos, y a veces los minutos que duraba, nadie sabía de qué intensidad estaba siendo, y por lo tanto el pánico fue siempre el mismo. Con Pedro Vaz vivimos uno en la oficina de la embajada; bajamos despacio un piso y nos pusimos enfrente, donde veíamos chocar el nuestro con el edificio de al lado envuelto en un denso polvo, y ahí Pedro me dice: ‘que hacemos enfrente, y si cae para adelante...’. Nos reímos para aflojar los nervios que teníamos.

Así era México; un país de enormes contrastes; por un lado sus grandes tesoros culturales de la civilización precolombina, la organización de una ciudad de 20 millones de habitantes, sus playas, la belleza de sus ciudades coloniales y sus inmensas riquezas de todo tipo; por el otro lado su contaminación, la inseguridad en las calles de algunos barrios, sus terremotos y maremotos y el crimen organizado. Lo mismo pasaba con sus playas y balnearios, que son quizás de los más bellos del mundo, pero que de la noche a la mañana podían ser arrasadas por ciclones grado 5 y ráfagas de viento que podían destruirlas en minutos. Nos tocó vivir con mi esposa, cuando ya estaba acreditado en Estados Unidos, un maremoto en Los Cabos, en Baja California, y no fue menos pavoroso que un terremoto. Otro de los temas que al principio hacían difícil la convivencia era el tráfico infernal de ciudad de México y la contaminación. Al poco tiempo de estar en México eran cosas a las que uno se acostumbraba, pero a los terremotos y tormentas nunca me acostumbre.

CAMBIO DE SIGLO EN EL URUGUAY

Cuando volví a la Cancillería a mediados del año 2000 y el Canciller Didier Opertti me designó Director General de Asuntos Económicos Internacionales, me dediqué básicamente a coordinar el TLC con México, pero desde ese cargo también participe en el esfuerzo del gobierno de recuperar los mercados perdidos por el brote de aftosa y a viajar a países acompañando misiones comerciales en Rusia, Canadá, Italia e Irán con el Canciller Opertti. También integre la delegación que acompañó al Presidente Batlle a China y Japón.

En Japón fue inolvidable la visita al palacio del emperador Akihito. Sobre todo un almuerzo en el Palacio del Emperador donde Batlle hizo reír fuera del protocolo varias veces al Emperador, sobre todo cuando le conto una serie de anécdotas que al Emperador le hicieron mucha gracia. Antes del almuerzo los funcionarios de protocolo organizaron un encuentro de la delegación con los Emperadores y todos tuvimos la oportunidad de hablar unos minutos con los dos. Me di cuenta que además del protocolo a ellos les gustaba intercambiar con los extranjeros; pensé que quizás no sabían mucho de Uruguay, sin embargo demostraron conocernos muy bien. Eran personas muy cálidas y simpáticas, a pesar de un protocolo que me imagino que los limitaba mucho en cuanto a su espontaneidad para desenvolverse socialmente. Nos trataron muy bien, pero los japoneses son famosos por su sistema proteccionismo de comercio, de manera que todos los proyectos que llevamos en materia de apertura comercial con ese país fracasaron. De todas formas fue un viaje muy interesante y fuimos recibidos muy cortésmente, pero el Presidente Batlle no quedó muy conforme; no tuvimos los resultados que esperábamos en ninguna de las propuestas que habíamos llevado.

De ahí fuimos a la Cumbre de las Américas en Quebec City que se hizo famosa por las manifestaciones que se hicieron contra la globalización. Para nosotros fue muy interesante dado que había un grupo de presidentes con muy buen nivel como Fernando Enrique Cardozo de Brasil o Ricardo Lagos de Chile, que hicieron muy amena la reunión. Teníamos sentados a Hugo Chávez al lado del Presidente Batlle. Chávez tuvo varios cruces con el Presidente George Bush;

la reunión se hizo menos académica pero también más tensa; de todas formas nos hizo reír bastante sus ocurrencias. El relacionamiento de Battle con Bush fue muy bueno a lo largo de la reunión donde coincidieron en varios temas. Al día siguiente nos enteramos que Bush le había cursado una invitación para encontrarse en Washington; fue el embajador en estados Unidos en ese momento, Fernandez Faingold, quien organizó todo para que tuviera lugar en oportunidad de nuestro viaje de retorno a Montevideo. En esas conversaciones en Washington no estuve presente en las reuniones que se hicieron, a excepción de una con Enrique Iglesias en el BID, pero la visita no terminó nada bien.

En ese viaje fue donde le informaron del brote de aftosa y recuerdo que al Presidente se le caían las lágrimas. No lo podía creer; suspendió todas sus actividades y voló enseguida Montevideo. Me pidió a mí que cubriera las actividades de la agenda que aún tenía pendiente en Miami, que por cierto no fue demasiado interesante para mis entrevistados porque lógicamente esperaban a Battle y no a un burócrata de la Cancillería en su lugar. Para mí empezaba en Montevideo un gran trabajo, liderado directamente por el Presidente Battle, para recuperar los mercados de la carne perdidos.

VISITAS A CHINA

También en ese periodo fui invitado a viajar a China con el Presidente Battle a fines del año 2002. Ya había viajado con el Presidente Lacalle en 1992, y los cambios en China en esos diez años eran tremendos; ya se venía transformado en uno de los principales socios comerciales del Uruguay. Parece una tontería, pero en las esquinas de Shanghái paraban en el semáforo millones de bicicletas. Diez años después seguían los millones de personas, pero ya no eran bicicletas, eran motos. Todos nos dimos cuenta que China estaba cambiando aceleradamente y que se venía imponiendo en el comercio mundial, basado en cadenas comerciales donde ya se venían borrando las diferencias entre las exportaciones e importaciones; los productos que tenían la marca 'made in China', en realidad debían decir 'made in the world'.

El viaje del Presidente Lacalle Herrera a China en 1992 fue en mi opinión, después de la creación del Mercosur, uno de los acontecimientos más importantes de la política exterior de ese periodo. Hacía cuatro años que se habían iniciado las relaciones diplomáticas con ese país. Fue un viaje que demandó mucho esfuerzo tanto en Montevideo como en nuestra Embajada en Beijing. El resultado fue una misión con más de cien empresarios que representaban varias áreas del sector externo de Uruguay y se firmaron muchos acuerdos comerciales. Fue sin duda el despegue de la relación bilateral, la que hoy ha transformado a China en nuestro primer socio comercial, bastante despejado de los compradores tradicionales de la región. Es fundamentalmente consumidor de bienes, en particular de carne, celulosa, madera, soja y algo de productos lácteos.

El recibimiento que se nos hizo en 1992 nos dejó impactados a todos los que fuimos. Comenzó la gira por una visita a Hong Kong, que ya era una región administrativa especial de la República Popular China. Esa visita, que fue más que nada porque desde ahí comenzamos a subir a China por tierra hasta la ciudad fronteriza de Shengzhen, que pocos conocíamos y que no sabíamos que tenía un desarrollo edilicio que nos impactó. Después viajamos en tren a Cantón (hoy Guangzhou) y de ahí en avión hasta Shanghái, para finalizar en Pekín (hoy Beijing); nunca me voy a olvidar el trayecto que hicimos hasta el hotel, por una

autovía a la que habían despejado de autos, pero que en las aceras había miles de chinos con banderitas de Uruguay y China agitándolas. Sin duda, había sido un recibimiento organizado por el Partido Comunista, porque todos supusimos que la mayoría no debería saber dónde estaba Uruguay, en ese momento, lo que no nos dejó de impresionar por el nivel de organización que demostraban en todo.

Debo confesar que en esa época tenía poco conocimiento de la historia de China, pero todos nos dimos cuenta que la realidad de ese país, como cada país de Oriente, no tiene nada que ver con el mundo occidental. En 1992 el país estaba en crisis y hacia poco que había asumido Jiang Zeming como Secretario General del Partido Comunista, y tuvo que enfrentar una de las etapas más complejas de la historia de la República Popular China, pero sin embargo fue quien profundizó las reformas iniciadas por el padre de la China moderna, Deng Ziaoping, en el sentido de darle mayor libertad económica a los empresarios, permitiéndoles mayor autonomía en sus actividades comerciales y financieras, creando un sector de ‘capitalistas’ que le dieron un tremendo impulso a una economía a punto de colapsar. Le llamaron ‘socialismo de mercado’.

Muchas personas me comentaron en esa oportunidad que Mao Tse Tung fue en realidad quien hizo los cambios políticos y sociales fundamentales después de la guerra civil con el régimen nacionalista del Kuomintang de Chiang Kai Sek, haciendo pasar a China a partir de 1948, del feudalismo al comunismo (algo similar a los roles que cumplieron antes Lenin, Trosky y Stalin después de la revolución soviética). La justificación del ‘salto adelante’ y ‘la revolución cultural’ fue que fueron instrumentos para terminar con los ‘resabios que quedaban del sistema burgués’. Lógicamente quienes me hicieron estos comentarios eran simpatizantes del régimen. Después de leer el gran libro del colombiano Juan Gabriel Vásquez ‘Mirar hacia Atrás’, cuyos protagonistas vivieron durante la ‘revolución cultural’, e incluso se convirtieron en ‘guardias rojos’, sostenían conceptos parecidos a los que recién comente sobre los propósitos de los líderes chinos en esos tremendos momentos que vivió el pueblo chino en esos episodios pasados.

Henry Kissinger, quien hasta el día de hoy no solo se lo conoce como uno de los mayores especialistas en ese país, sino que además fue seguramente el personaje más importante de la apertura de Estados Unidos hacia China durante

el gobierno de Nixon a partir del año 1972. Afirma en su estupendo libro ‘China’, que el país en la época que Jiang Zemin tomo el poder, que China estaba aislada del mundo, sufriendo sanciones económicas muy fuertes, la relación con Estados Unidos ya no era la misma que en el periodo anterior, el comunismo se venía desintegrando en el mundo después de la caída del muro de Berlín y el responsable de la apertura al exterior Deng Ziaoping se había retirado hacia unos años de la vida pública (28).

Ese fue el contexto en que hicimos la visita. De acuerdo con lo que nos informó el Embajador uruguayo, mi colega de generación Julio Durañona durante el viaje, eso era difícil observarlo debido al extraordinario recibimiento que nos dieron, que nos impidió estar más en contacto con la vida común de la gente que vivía permanente ahí. Recuerdo que también nos llevaron a conocer la muralla china. Yo había acompañado al Ministro de Economía y Finanzas, Ignacio de Posadas a una reunión con su par, y llegamos tarde después de que ya se había ido nuestra delegación, pero igual quedamos maravillados con lo que vivimos. Era diciembre y había varios grados bajo cero. Pensamos que las piernas se nos iban a paralizar del frio, lo que nos impidió verla con todo el tiempo necesario, como merecía verse una de las 7 maravillas del mundo. Yo me había comprado un sombrero de conejo por el frio, pero tampoco me sirvió de mucho; volvimos congelados al lugar de huéspedes oficiales de Pekin, donde nos habían alojado.

Diez años después, a fines de 2002 volví en otra visita a China con el Presidente Batlle y un grupo de políticos, y ya era el fin de la etapa de Jian Zeming después de 12 años en el poder. China ya no era la misma, y aquel líder simpático, de una personalidad imperturbable, de una inteligencia extraordinaria, y de bajo perfil, fue quien bajo a tierra todas las reformas que se venían dando desde la época de Deng Ziaoping. Había logrado que el país se transformara en una gran potencia pasando de una tremenda crisis a ser una “usina de energía y creatividad que marco el ascenso de China”, según palabras de Kissinger en su libro “China”. Entre los aportes que le hizo Jian Zemin a China, Kissinger en su libro recuerda que “fue fundamental en el logro de uno de los mayores aumentos del PBI per cápita de la historia de la humanidad, culmino el retorno de Hong Kong, reconstituyo las relaciones de China con los Estados Unidos y con el resto del

mundo y lanzo a su país hacia la vía correcta para convertirse en el motor de la economía mundial”.

Sin embargo, el trabajo de Jian Zemin fue la culminación de lo que hicieron Mao Tse Tung y Deng Ziaoping, desde que fundaron el Partido Comunista chino en 1922. Habían tomado el poder en 1948, después de una guerra civil que duro 28 años con la China ‘nacionalista’ de Sung Yat-sen y Chiang Kai-Sehk; según relata Kissinger en su libro, fue Mao quien “destruyo la China tradicional y utilizo los escombros como elemento básico para la modernización definitiva. Deng tuvo el valor de basar la modernización en la iniciativa y resistencia de los chinos”. Abolió las comunas y fomento la autonomía provincial después de todo ese periodo nefasto que termino en un rotundo fracaso e hizo retroceder a China por varios años.

Si bien las explicaciones oficiales de la revolución cultural tenían por motivo terminar con los resabios del feudalismo chino y las costumbres burguesas que todavía existían según su pensamiento, el costo que se pagó en vidas humanas fue tremendo. Termino en una verdadera tragedia en la que murieron millones de chinos, muchos de los cuales eran denunciados por los famosos miembros del ‘ejército rojo’, que en su mayoría eran estudiantes; los denunciados eran llevados la mayoría a trabajar en condiciones infra-humanas en el interior del país.

Mao tuvo que pasar por varias experiencias militares antes de morir para imponer el comunismo por encima de la China tradicional. Primero enfrentando a Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial en Corea, con la India a principios de los sesenta para defender sus fronteras en el Norte, con la Union Soviética durante la Guerra Fria para preservar sus fronteras del oeste y la imposición de su modelo de socialismo y la corta guerra con Vietnam, aunque nunca entraron demasiado en el territorio vietnamita, sino más bien una alerta, después del fin de la Guerra Fría, para demostrarle que su afán expansionista después del triunfo ante Estados Unidos en Camboya y Laos no se lo iban a permitir. Estos enfrentamientos tenían como propósito recuperar y mantener sus límites históricos, además de enfrentar los desastres terribles que fueron el ‘Gran Salto Adelante’ de fines de los 50, ‘la Revolución Cultural’ y la hambruna revocada por el aislamiento en los años setenta, que significaron en millones de vidas a lo

largo de esos años de purgas, exilios y miles de muertes. Deng, que durante la revolución cultural cayó en desgracia y fue ‘purgado’ durante la Revolución Cultural, por su lado también de acuerdo con las palabras de Kissinger “constituyo un tributo a la visión, tenacidad y sentido común” para finalizar su vida con éxito en el avance de China en el mundo de hoy.

Recuerdo perfectamente la reunión que Battle tuvo con Jian Zemin donde este le explicó las bases del nuevo desarrollo tremendo que estaba viviendo China en ese momento. Tenía la experiencia previa de haber sido Alcalde de Shanghai, y era un verdadero peso pesado de la política china contemporánea, a pesar de su apariencia de hombre sencillo y agradable. Todo lo que era difícil apreciar a simple vista en los lugares donde estuvimos era complementado por los comentarios tremendamente útiles que nos hacía nuestro Embajador en China en ese momento, que era mi compañero de generación Pelayo Díaz, quien tenía una sólida formación en los asuntos del estado de la situación en las cuestiones internas de China en esa época.

También recuerdo que en otra reunión más protocolar estaban sentados en sendos sillones el Presidente Battle y el Canciller Operti con sus respectivas esposas, lo que significaba un detalle diplomático muy fino para halagar a sus invitados. La cena de despedida fue gigante. Jian Zeming en esa cena le hizo pasar una gran vergüenza a Battle cuando sin ningún aviso previo comenzó a cantar en italiano ‘O Sole Mio’ y le pidió a Battle que lo acompañara. Battle, que al parecer no sabía cantar demasiado, y menos en italiano, se negó rotundamente a acompañarlo en el medio de la risa de todos los asistentes a la cena. Estaba también presente por otro tema mi amigo y escritor de fama en nuestro país Ruperto Long, que si no recuerdo mal era todavía Presidente del Latu.

En ese segundo viaje nos llevaron de visita a uno de los lugares que más me impactó en mi vida, incluso más que la muralla china: el cementerio de los guerreros de terracota enterrados cerca de la ciudad de Xi’an, que fueron descubiertos en 1974, y que son patrimonio de la humanidad. Son aproximadamente 8000 figuras de guerreros de tamaño original y que preservan cada uno sus rasgos originales. Fueron enterrados cerca de la tumba del primer emperador de la dinastía Qin, Shi Huang, entre los años 240 a 209 ac. En esa época la creencia era que el emperador, más allá de la vida, seguiría teniendo

tropas bajo su mando. Muchos de esos guerreros también se enterraron con sus caballos también elaborados con terracota. El Emperador Shi Huang también había sido el que comenzó los trabajos para hacer la muralla china.

Sin duda es de las cosas más impresionantes que vi en mi vida, y por algo el emperador de China fue siempre considerado el emperador no solo de China, sino también de todo el universo. Demuestra la importancia del imperio chino desde esa época hasta su decadencia a mediados del siglo XIX, después de la guerra del opio con Gran Bretaña y otras potencias occidentales de la época, que la obligaron a abrirse al mundo occidental para venderles sus productos, incluido el opio, que tanto daño le hizo al imperio chino en los años siguientes. En este negocio se hicieron muchos millonarios, no solo ingleses sino también de otros países, como la familia Roosevelt de Estados Unidos. Tuvieron una política de poco contacto con el mundo exterior desde hacía casi cuatro siglos. Recién se la comenzó a considerar de nuevo después del triunfo de la revolución comunista en 1948 y de la Guerra de Corea, como digna de ser tomada en cuenta en los asuntos internacionales.

Hoy en día China es la segunda potencia económica del mundo, tiene la mayor cantidad de divisas existentes y la que hace también la mayor cantidad de comercio en el mundo. En una tendencia similar vienen creciendo otros países de Asia como India, Singapur, Malasia, Indonesia, Tailandia y Vietnam. Incluso Taiwán, la única región de la china histórica, que sigue estando separada de China Popular, también crece a tasas increíbles y por ahora ha logrado escapar del concepto de la China popular de ‘un país, dos sistemas’. También los proyectos como la construcción de la ‘franja económica de la ruta de la seda’ y la ‘ruta marítima de la seda’ es un esfuerzo estupendo para orientar sus relaciones diplomáticas con otros países, sobre la base de “la amistad, sinceridad, reciprocidad e inclusividad” de acuerdo a lo que ha manifestado Xi Jinping, el actual Secretario General del Partido Comunista Chino en su último discurso sobre el aniversario del Partido Comunista de China.

Hoy en día, el actual líder Xi Jinping, está encabezando un proceso de nuevas medidas, con el objetivo de reducir la concentración del ingreso que han provocado las reformas mencionadas en poca gente, empresas y regiones; la nueva fórmula ya anunciada por Xi Jinping a fin de frenar este proceso de

desigualdad social y lograr un mayor acceso a los servicios sociales en todo el país, o en palabras del líder chino lograr 'la prosperidad común para todos', serán discutidas probablemente en el próximo Congreso del Partido Comunista en el año 2022. Está muy divulgada la idea de que el nuevo sistema de desarrollo chino no tiene muchas diferencias con el sistema capitalista actual y que son también las grandes corporaciones chinas las beneficiarias de estos cambios como Sinopec Group, State Grid, Didi Chusing, State Construction Engineering, Byte o Ant Group.

En las dos visitas que me toco participar se podía apreciar claramente que quien gobernaba China era el Partido Comunista a pesar de la pérdida de prestigio que tiene en la actualidad como consecuencia del proceso actual de concentración de la riqueza; sus manifestación más clara es el poder del Secretario General del Partido, pero también todo su Politburó, que cumple con lo que en occidente hacen en general los parlamentos, con la diferencia de que está constituido por 9 personas, donde muchos de ellos suelen ser después los líderes del futuro. Hay una visión muy generalizada de que en China ya no hay un sistema socialista, sino que el 'socialismo con características chinas' paso ya a ser un modelo similar al sistema capitalista, aunque políticamente siga siendo un modelo autoritario, está muy lejos de la realidad; fui testigo hace 20 años en nuestro viaje con el Presidente Battle de que se han desarrollado muchos otros elementos, además del económico, que vinieron para quedarse, tanto a nivel comercial, político y social.

Las reformas de Deng Ziaonig y de Jian Zeming incorporaron sin duda a su economía elementos importantes de la economía de mercado (le llamaron en ese momento 'socialismo de mercado') y desarrollaron clases medias y altas ricas al estilo de occidente que fueron permitidas; son toleradas aunque tuve la impresión de que su estilo de vida no es correlativo a sus ingresos; pero sin embargo, quien sigue dirigiendo al país es el partido Comunista Chino; los episodios de la Plaza de Tiananamen demuestran, cuando muchos creían que los cambios eran en la dirección del 'capitalismo'; fue el propio Deng Xiaoping, el que se encargó de demostrar la vigencia del Partido Comunista, pagando un costo en vidas humanas muy alto.

El modelo chino que hoy predomina en Asia se ha convertido en el centro motor del comercio internacional y es el que comienza a cambiar los parámetros que hoy rigen el comercio mundial. En el centro de esos cambios se ubican las ‘cadenas de valor’. Es un fenómeno que viene creciendo sostenidamente en la región y el mundo y que está impactando de manera decisiva la estructura actual del comercio y de la producción mundial. Los países han descubierto que es más competitivo y productivo desarrollar estas cadenas a nivel regional o global, que hacerlas a nivel de una sola fábrica o de un solo país. Los asiáticos, y China en particular, han descubierto que con eslabones ubicados en distintos países, es posible aumentar el valor agregado nacional o regional.

Esta tendencia ya era una realidad cuando visitamos China con el Presidente Batlle y una delegación integrada con muchos parlamentarios, en su mayoría jóvenes. El embajador Pelayo Díaz fue quien complemento todo lo que yo ya sabía de China de mi primer viaje y de mi experiencia en ese momento como Director General de Asuntos Económicos de la Cancillería. Fue también en esa oportunidad que pudimos ser testigos que el proceso de integración liderado por China en el Asia, a diferencia del de América Latina, está en la voluntad política de sus líderes, los que se dieron cuenta que la mejor forma de aprovechar el crecimiento y el desarrollo, es integrando sus esfuerzos.

Además comprendieron que negociando con las grandes potencias desarrolladas de Occidente, también se integran de manera más eficiente a los mercados globales. Tuve la oportunidad hace unos años de hablarle al actual Presidente de la Republica Lacalle Pou del tema de China y su expansión económica en los Estados Unidos una vez que almorzamos juntos en Washington dc en el año 2011. Cuando presente credenciales en el Parlamento, cuando fui designado por segunda vez Embajador en ese país en el 2015, se refirió a ese almuerzo y recordó mis apreciaciones sobre el gran futuro que yo le vaticinaba al crecimiento de China, a la luz de su inserción progresiva en la economía americana comprando bonos del tesoro y acciones en los grandes ‘retailers’ en ese país.

Cuando estuvimos con el Presidente Battle, nos dijeron en esa oportunidad, que desde la década del noventa del siglo XX, tanto China como los otros países que siguen su modelo, han buscado integrarse de diversas maneras;

la integración no se impuso con mecanismos rígidos sino que se fueron ensayando varios tipos distintos de mecanismos o modelos al mismo tiempo, según fueran las características de la región y los niveles de desarrollo de los socios. Algunos modelos fueron bilaterales, otros regionales y otros en regiones compartidas por dos países distintos. Con estas negociaciones sus miembros buscan crear un nuevo formato para una agenda comercial global, que de concretarse, podría llegar a sustituir el esfuerzo multilateral de la Ronda Doha de negociaciones comerciales en el futuro.

Casi 20 años después de esa visita estamos apreciando hoy día como se afirmó China en el mundo y como viene rivalizando con Estados Unidos buscando ya un rol protagónico en varios campos más allá del comercio, como en el de la tecnología, y hoy especialmente en la gran innovación de los sistemas 5G y hasta en la exploración de espacio. Bajo el liderazgo de Xi Jinping y del partido comunista chino, que acaba de cumplir 100 años, hay que tener en cuenta que el ‘socialismo con peculiaridades chinas’ de Deng Ziaoping finalmente se ha convertido en una gran potencia global. En América Latina, Uruguay es un ejemplo de uno de los países con más relaciones económicas con China en términos relativos, en los últimos años ha exportado más a China que al conjunto de los países del Mercosur.

Sin duda es un socio fundamental en nuestra balanza comercial de productos de bienes, como la celulosa, la soja y la carne. Sin embargo, no estoy seguro que esto solo amerite buscar acuerdos que pongan en peligro nuestra relación en la región, que aunque desde el punto de vista comercial no se esté en un buen momento, desde el punto de vista político es imprescindible mantener una relación fluida. El Mercosur es un mecanismo de integración económico que ha fracasado sin duda en sus objetivos originales hasta la fecha, pero como dijo alguien que nunca supe quien fue ‘no nos podemos irnos del barrio’, pero si tenemos frente a nuestra ciudadanía la responsabilidad buscar nuevos instrumentos que nos permitan seguir haciendo proyectos conjuntos con nuestros socios de la región, y a la vez tener la libertad de buscar con quien queramos integrarnos más allá de la región. Lograr ambas cosas no es fácil pero resulta imprescindible hacerlo, porque hay mucho invertido en nuestros países en la región por los cuatro socios. Las inversiones también cuentan, aunque los

modelos de integración no funcionen como fueron pensados originalmente. No hay dudas que en Cancillería tenemos suficientes técnicos que con ‘imaginación’ pueden contribuir a encontrar la forma de compatibilizar nuestra participación comercial con nuestros socios regionales y con otros miembros de la comunidad internacional que nos interese tener vínculos comerciales más profundos.

PAISES BAJOS Y SUS CORPORACIONES

En una reunión en Suarez Chico con el Presidente Battle por el tema de las negociaciones con México me pregunto si quería salir al exterior. Le dijo que el Canciller me había sondeado para ir a Canadá y le dije que no porque ya había estado en lugares con climas extremos como Arabia Saudita o con niveles altos de contaminación como México. Me dijo que lo pensara y si se me ocurría algo le pasara el lugar donde me gustaría ir destinado a seguir mi carrera en el exterior y se lo mencionara al Canciller y a su secretario privado Marcelo Graniero. Pensé en Países Bajos para tener una experiencia diplomática en Europa. En el viaje a China fue que me entere por el propio Presidente, de que había aceptado que fuera al país que le pedí. Battle me lo informo diciéndome “Che Gianelli, váyase comprando los zuecos...”. Y en unos meses después comenzaba de nuevo otra vida en Países Bajos.

Ese destino fue el menos interesante porque no había demasiada cosa para hacer en la agenda bilateral, pero sin duda es uno de los países más lindos de Europa occidental. El hecho de que Países Bajos fuera parte de la Unión Europea dificultaba la posibilidad de hacer trabajos en materia comercial dado que era un país miembro de la Unión Europea y el resto de la agenda no tenía temas bilaterales de significación. Cualquier propuesta en ese sentido rebotaba en las autoridades holandesas y los diplomáticos éramos dirigidos a plantear el tema en Bruselas, ante las autoridades de la Comisión Europea.

Tampoco a los holandeses les interesaba mucho las actividades culturales que hacíamos, a excepción de cosas relacionadas con el tango que les encantaba. Nuestra colonia de compatriotas era muy poca, y en general estaban en Ámsterdam. Iba bastante a Rotterdam donde a veces teníamos algún problema con nuestras exportaciones, dado que por ese puerto entraban casi todos los productos que se exportan por Uruguay a Europa. Casi todo el puerto estaba dominado por grandes empresas privadas de muchas nacionalidades y de todo tipo de productos, por lo cual la solución de los problemas comerciales no era fácil porque había que negociar directamente con empresas privadas instaladas en el puerto.

El puerto tenía un edificio de varios pisos que era donde estaba la administración. Curiosamente se llamaba Montevideo debido a que antiguamente había espacios portuarios con nombres de los puertos del mundo. De casualidad ese edificio se construyó en el espacio llamado Puerto de Montevideo y por eso le pusieron el nombre de nuestra capital. Lo llame a Mariano Arana cuando era el Intendente de Montevideo y me mando unas fotos del puerto nuestro para poner en el lobby; me imagino que seguirán allí. Desde el último piso, donde recibían a los visitantes, había una vista fantástica de Rotterdam, aunque bastante triste porque desde ahí se podía ver el destrozo de la segunda guerra mundial, porque casi toda la ciudad era moderna; todavía quedaban algunas casas de la ‘Rotterdam histórica’, pero eran muy pocas. Esta fue una de las ciudades europeas que intento resistir más la invasión nazi, y estos prácticamente la demolieron.

La presentación de credenciales a la Reina Sofía fue muy protocolar. El Director de Protocolo nos pasó a buscar en una carroza y yo tuve que alquilarme un frac para esa ocasión. La reina era una señora muy simpática y con mucha preparación académica. Se había graduado en ciencias políticas en la Universidad de Leiden, una de las ciudades más antiguas de Holanda. El acto era muy sencillo y me habían dado una hoja con el discurso de tres párrafos. Me lo tuve que aprender de memoria porque esa era la tradición. Empecé bien y me salió la primera frase, las últimas dos ya no me las acorde y la reina me dijo “Embajador está bien; hagamos de cuenta que lo dijo todo, pero primero presénteme a su delegación”; mi delegación que era un solo diplomático que me acompañaba, el consejero Enrique Ribeiro.

Después en la charla entro mi esposa, a quien por razones de protocolo no la habían dejado pasar a la ceremonia. Fue una charla muy amena, y nos reímos mucho los tres cuando le pregunto a mi mujer si ella cabalgaba (le dijo ‘horseback riding’ en inglés) y mi mujer le contesto que le encantaba andar en bicicleta; ella habla bien ingles pero no podía más de los nervios y le entendió ‘riding bycicle’ en inglés, que es como se desplazan muchos en Países Bajos en las ciudades. Fue una reina muy querida en su país, a pesar de que se casó con un alemán de pasado nazi, por lo que se decía, contra la opinión de la mayoría de su pueblo;

seguramente con los años se fueron olvidando porque cuando nosotros estuvimos acreditados en La Haya era muy popular.

Antes de irme a los Estados Unidos tuve una entrevista de despedida después de una cena protocolar. Me dieron 15 minutos para hablar con ella después de la cena. Yo no había tomado nada de alcohol en la cena debido a la importancia de no decir nada fuera del protocolo en la conversación con su Majestad. Ella me recibió con un vaso de coñac en la mano y me dijo que si me habían mandado de embajador tan joven a los Estados Unidos sería porque debía ser muy competente. Yo me río y ella remato: ‘¿porque se río por lo de competente o a lo de que es muy joven?’. Al rato vino una de las asistentes, les llaman ‘ladies in waiting’ (funcionarias de protocolo de la casa real), y se la llevo a despedir otro embajador que se iba.

En Países Bajos las grandes corporaciones tienen un rol importante y dimensiones globales; la mayoría de los cargos de gobierno eran ocupados por ex empleados de algunas de esas corporaciones, y que cuando terminaban sus periodos en el gobierno, retornaban a la empresa donde originalmente trabajaban. Países Bajos es un país más chico que el nuestro, a pesar de lo cual tiene varias corporaciones líderes a nivel mundial en los temas en que operan, como por ejemplo ING y ABN AMRO en la banca, SHELL en petróleo, UNILEVER en alimentos, Phillips en productos electrónicos, KLM compañía de aviación, y no menos de 30 corporaciones más de primer orden mundial.

También el sector logístico del puerto de Rotterdam lo sitúa entre los más poderosos del mundo. Sin embargo, negociar directamente con estas empresas era imposible, dado que los embajadores no éramos recibidos por sus principales directivos; en los temas de comercio siempre nos derivaban a Bruselas o teníamos que hablar con el jefe de relaciones públicas de las empresas, los que siempre decían lo mismo: “voy a transmitir su inquietud a mis jefes”, los que por supuesto nunca te llamaban. Es un país donde lo comercial domina su agenda diplomática y que si no hay relaciones directas con sus principales corporaciones no hay nada demasiado importante que hacer.

Mi colega de Francia un día me pregunto si las corporaciones grandes me recibían los ejecutivos más importantes y le dije que solo los que llevan las

relaciones públicas de esas empresas. ‘Lo mismo que a mí, así que entonces no es un problema con Francia, sino que se lo hacen a todos’ me respondió. Me quede más tranquilo si se lo hacían también a Francia, era una muestra de que estas corporaciones se sentían con más poder que los países más importantes de la Unión Europea.

Países Bajos fue una potencia global y aunque se sabe poco, entre 1630 y 1656 Mauricio de Nassau-Orange conquistó parte de lo que hoy es Brasil. Se le llamó Nueva Holanda y su sede se instaló en la ciudad de Recife. Países Bajos es un país modelo del que hay que aprender mucho y sobre todo los países chicos como el nuestro. Es cierto que la ubicación geográfica de Países Bajos es distinta a la nuestra y la historia también, sin embargo en varios aspectos considero que es un buen ejemplo para el Uruguay de aspectos relacionados con su desarrollo que podemos imitar, sobre todo en el sector lácteo, o de la banca o en aspectos vinculados a la logística.

Una de las cosas que pudimos hacer en esa embajada fue remitir mucho material de que cosas que podíamos hacer con ellos, pero en el 2003 no eran tiempos fáciles en nuestra región y el Mercosur absorbía todas nuestras energías, y debo confesar que nuestra agenda bilateral fue muy limitada. Las autoridades querían cerrar la Embajada en Montevideo, pero tanto mi antecesor como yo logramos que se postergara esa intención por un tiempo, pero finalmente la cerraron dentro de un plan de restricción del gasto público unos años después.

De todas formas los diplomáticos podíamos ser activos en los tres órganos internacionales con sede en La Haya como la Corte Penal Internacional, la OPAC, dedicada a reducir el armamento de armas químicas en el mundo y la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Este último organismo fue el que más frecuentemente visite, y puedo decir que al observar muchas de las audiencias de los juicios internacionales que se llevaban a cabo permanentemente, me fui informando de su funcionamiento y desarrolle relaciones con jueces y funcionarios, contactos que años después me fueron muy útiles cuando fui designado por el Presidente Vázquez - siendo Embajador en Washington- como representante del Gobierno en el juicio que Argentina nos planteó en el caso de las plantas de celulosa en el Río Uruguay.

Fue una experiencia interesante de como un país chico de Europa puede desarrollar vínculos que lo hacen presente en todo el mundo. Seguramente ello se debe a su historia de comerciantes, y no fue por casualidad que la primera empresa transnacional fuera la Empresa Neerlandesa de las Indias Orientales, cuya sede estaba en lo que hoy es Indonesia (Batavia en la época). Holanda también tuvo su siglo de oro, el siglo XVII, y fue de los países que descubrió que el mundo era uno solo. También el jurista Hugo Grocio fue el primero que sostuvo que los mares no eran jurisdicción de nadie, sino que eran libres para que todas las potencias las pudieran navegar; el primer banco en la historia fue el de Ámsterdam, y esa ciudad se convirtió en el primer centro financiero del mundo y tuvo un sistema donde la monarquía estaba limitada por un Parlamento fuerte, al estilo inglés. También su ubicación estratégica le permitió continuar su tradición hasta el día de hoy, que a pesar que es parte de la Unión Europea, mantiene vínculos muy estrechos con los Estados Unidos y Gran Bretaña para desarrollar actividades mercantiles, aparte de tener una colonia de neerlandeses (boers) en Sud África, y que hicieron pasarla muy mal a los ingleses a principios del siglo XX, en el apogeo de su imperio a nivel global.

Países Bajos, aparte de haber sido una potencia comercial durante siglo XVII, se destacó por ser uno de los países con una historia de maestros de la pintura de primer orden mundial a lo largo de toda su historia. Nosotros teníamos la costumbre de llevar a los uruguayos que nos visitaban a los mejores museos de pintura del país a admirar a los maestros de la pintura, en especial los del periodo barroco como Veermer, el maestro del manejo de la luz; Frans Hals, especialista en retratos colectivos; Pieter De Hoach, especialista en cuadros del interior de casas holandesas del siglo de oro; Jan Steen - mi preferido - fue el primer pintor que retrato escenas de la vida cotidiana de los campesinos holandeses, los que en su mayoría parecían estar borrachos por sus expresiones y ninguno tenían dientes a pesar de casi todos eran jóvenes. Pero sin dudas Reembrandt fue de esa época el más famoso a nivel mundial. De la pintura en el periodo romántico del siglo XIX, Vincent Van Gogh y Mondrian en el periodo contemporáneo se destacan por sobre los demás. Museos como el Van Gogh, el Rijksmuseum, la pinacoteca Mauritius en La Haya, el Kunsthal de Rotterdam o el Kroller-Muller en Otterlo, en el de interior de Holanda, fueron mi segundo hogar, en el periodo que viví en

Países Bajos (Holanda son dos provincias, la del norte y la del sur donde están localizadas, en la primera Amsterdam y en la segunda La Haya).

Tratar a muchos de los grandes jueces y profesores en materia de derecho internacional público, a quienes vi actuar en varios casos arbitrales en el Palacio de la Paz, confieso que fue la actividad que más me gusto de mi trabajo en La Haya. Estaba muy lejos de imaginarme que unos pocos años después estaría en ese palacio defendiendo al Uruguay en juicio internacional. Ello me permitió que nada de lo que fui testigo en ese momento me fue ajeno. Siempre agradecí al destino haberme hecho amigo de uno de los abogados más famosos del mundo, que fue el juez por Estados Unidos ante la Corte, Thomas Burghental, casado con Peggy, una señora peruana, y de quien nos hicimos amigos; esta amistad continuo cuando el volvió a Washington a su querida George Washington University, y continuamos la relación. Escribió una fantástica autobiografía que fue publicada en el 2015 titulada 'Un Nino Afortunado', a pesar de que relata sus recuerdos del campo de exterminio de Auschwitz y el de Sachsenhausen y la Marcha de la Muerte de 1945, cuando apenas tenía 10 años. Tuvo la gentileza de regalarlonos con una cálida dedicatoria a mi mujer y a mí.

También seguí varios de los conflictos llevados a cabo ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), como el famoso caso entre México y Estados Unidos de 'Avena y otros', que le gano México a los Estados Unidos. El caso estaba relacionado con el hecho de que Texas no respetaba el derecho que por la Convención de Viena se le otorga a los penados, de solicitar ayuda al consulado de su país. Había 50 presos mexicanos con sentencia de muerte que solicitaron asistencia a sus consulados, ninguno hablaba inglés porque se criaron en la frontera, y debieron ser juzgados en presencia de un intérprete.

Mi primera decepción en materia de arbitraje internacional, fue cuando Estados Unidos no cumplió con la sentencia sobre este caso y ejecuto a cada uno de los mexicanos condenados, ignorando la sentencia final del caso, que era contraria a la práctica de Texas. Cada vez que estaban por ejecutar a alguno de los condenados a muerte mientras fui Embajador en Estados Unidos, siempre firme una carta que nos mandaba el gobierno mexicano pidiéndonos que apoyáramos lo solicitado al Gobierno de Estados Unidos, o sea que Texas respetara la sentencia de la CIJ; sin embargo los presos eran ejecutados sin que se le diera

cumplimiento a la sentencia, con el argumento de que a los gobiernos de los estados no les alcanzaba los efectos de las sentencias de la Corte Internacional de Justicia; solo tenían efectos en relación con el gobierno federal.

ESTADOS UNIDOS Y LA INSTITUCIONALIZACION DE LA RELACION BILATERAL

MI PRIMER PERIODO COMO EMBAJADOR EN LOS ESTADOS UNIDOS

MI DESIGNACION EN WASHINGTON

En el verano del año 2005 siendo Embajador en los Países Bajos, me llamo el Canciller electo Reinaldo Gargano, quien en nombre del Presidente Tabaré Vázquez me ofreció un traslado a Washington dc, para representar al país en los Estados Unidos de América. Por supuesto considere el ofrecimiento como un gran honor y días después fue publicitada la designación en toda la prensa de Uruguay. Recuerdo las palabras exactas con que me ofreció el cargo: “Lo llamo para sondearlo si le interesaría ser trasladado a los Estados Unidos...”. Varios días después me volvió a llamar para confirmarme la designación, y me dijo “lo llamo para confirmarlo en el cargo, aunque ya salió en toda la prensa”. Por lo visto se le había adelantado la Presidencia de la Republica en publicitar la designación, y estaba muy molesto.

Recuerdo que mi designación causo sorpresa en el ámbito político y en la prensa, debido a que se estilaba que siempre los gobiernos entrantes nombraran en Estados Unidos a un político cercano al Presidente y del mismo partido de él. Sin embargo, parecía claro que al Presidente Vázquez no le importaba si era político o diplomático de carrera, del Frente Amplio o no, sino que quería alguien que tuviera las condiciones para cumplir con su objetivo de mantener el buen vínculo con Estados Unidos que había establecido Battle; quería continuar la excelente relación que existió entre ambos países, en particular después de la ayuda que le dieron al gobierno a su gobierno durante la crisis 2002-2003. Lógicamente a mí también me tomo por sorpresa el ofrecimiento.

Un artículo del semanario ‘Búsqueda’ del 20 de enero del 2005, informaba que “el lunes 27 de diciembre (2004), durante una reunión que mantuvieron en la residencia de Suarez y Reyes, Vázquez le comento al Presidente saliente la posibilidad de que el fuera el próximo Embajador en los Estados Unidos, lo que tras tomar estado publico genero una gran controversia”; no me imaginaba a Batlle pasar de Presidente a Embajador y tampoco a Vázquez ofreciéndole ese

cargo. Lo único que sé es que tuvieron una conversación muy franca de cómo enfocar la relación futura con los Estados Unidos, según me comentó Vázquez después y que hablaron de quien podría ser el Embajador en Estados Unidos.

En otra información de prensa salió que el próximo embajador en los Estados Unidos sería un embajador de carrera acreditado en Europa. Yo pensé que quizás se trataba de Elbio Rosselli, un colega y amigo mío de generación, que en ese momento era embajador en Bruselas y ya había estado de joven acreditado en Washington. Sin embargo, quien había recomendado que fuera yo fue el propio Gargano y seguramente mi nombre había sido sugerido por algunos allegados a él que eran amigos míos desde hacía mucho tiempo. Yo lo había tratado de cuando había sido Director de Asuntos Económicos y él Senador del Frente Amplio y miembro de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado. En varias ocasiones había solicitado informes a la Cancillería, y siempre se los proporcionamos desde la Dirección de Asuntos Económicos. También era de los pocos senadores que después de leer lo que se le mandaba llamaba para aclarar dudas. Incluso en algunos casos me había invitado a su despacho a hablar de lo que le mandábamos. Siempre fue muy atento y si bien no era muy simpático era muy honesto y directo.

Después me enteré que Vázquez, que no me conocía, consultó la posibilidad de mi designación con otras personas que después me lo comentaron, recibiendo buenas referencias mías. Lo conocí el 2 de marzo de 2005 después de la reunión que tuvo con la delegación de Estados Unidos en su toma de posesión del cargo, en la que yo participe. Nadie me había llamado pero yo me hice presente, y cuando entré no tenía silla. El Presidente Vázquez, con el que todavía no nos conocíamos, se dio cuenta que yo debería ser el que había nombrado de embajador en Estados Unidos y le pidió a los funcionarios de protocolo presentes -quienes si me conocían- que me acercaran una silla. A partir de ese día, mantuvimos con mi esposa Mónica una relación muy cercana con él y con su esposa María Auxiliadora, a quien mi mujer y yo queríamos mucho. Ella era una persona muy cálida e inteligente, y el Presidente la escuchaba atentamente cuando hablaba; era bastante callada pero cuando opinaba era siempre con comentarios lucidos y con sentido común, fuera el tema que fuera.

Un colega de Cancillería siempre me decía que estaba ‘jugado a lo profesional’. La mera expresión siempre me pareció desafortunada porque implicaba que había otros que ‘estaban jugados a la política’, cuando en realidad supuestamente todos los diplomáticos de carrera deben ‘estar jugados a lo profesional’. Creo después de mis más de 40 años en Relaciones Exteriores, que siempre fui reconocido como un ‘tecnócrata’ más que como un ‘diplomático con inclinaciones políticas’. Obviamente las opiniones políticas las tenía; me había relacionado durante muchos años con los blancos wilsonistas, cuando el Partido Nacional estuvo dirigido por una mayoría de centro-izquierda; también había pasado previamente por la izquierda en mis años estudiantiles durante el periodo más complicado para la democracia durante la dictadura, habiendo estado muy cercano al Centro de Estudiantes de Derecho. Soy de la generación de la Revolución Estudiantil de París del año 1988, la que me marco políticamente para siempre, a pesar de que nunca pase de considerarme un reformista social-demócrata a lo largo de mi vida, aunque en esos momentos de efervescencia juvenil no me diera cuenta.

Cuando estaba estudiando mi maestría en Ciencias Sociales en la Fundación Bariloche, descubrí las concepciones estructuralistas a aplicadas al desarrollo económico y social, inspiradas en las obras del sociólogo y cientista político suizo Peter Heinz. En particular, me impactaron sus análisis a mediados de los 70s del siglo pasado, los que ya ponían de relieve los cambios a nivel mundial por la aparición de tensiones socio-políticas fundamentales que alterarían el sistema económico internacional y su teoría de que estos cambios impactarían en el proyecto ya existente de una Europa unida entre sus diferentes estructuras en un sistema único. Como corriente filosófica se trata de un complejo sistema de funciones que se relacionan entre sí; es un sistema sociocultural donde existe una serie de estructuras que determinan todo lo que ocurre dentro de dicho sistema.

En el caso de su aplicación al desarrollo de Latinoamérica dentro de ese marco teórico, me influyó mucho la teoría de la dependencia desarrollada por Enzo Falleto y Fernando Enrique Cardozo en el libro que escribieron juntos con el mismo título. Sin duda el pensamiento de la CEPAL hizo una gran contribución a las teorías del desarrollo económico y social de América Latina cuando vincula

las estrategias de la industrialización con la integración económica. Los teóricos cepalinos que leí en su momento fueron fuentes decisivas en mi formación tanto académica como política, además de ser un admirador de las propuestas realizadas por el CIDE a principios de los años 60s siguiendo estos pensamientos. Cuando estaba estudiando mi referencia permanente fueron los escritos del economista argentino Raul Prebisch en los temas vinculados al desarrollo y a la integración económica y la publicación realizada por Cepal 'Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su Pensamiento' fue mi libro de cabecera por muchos años.

Volviendo a mi designación como Embajador en los Estados Unidos decidida por el Presidente Vázquez, mi trato con él fue solamente relacionado a los temas profesionales, pero con el tiempo fue el presidente con quien trate más directamente a lo largo de mi carrera diplomática; sin embargo en un trato cercano que duro 15 años, nunca me tocó el tema de la política partidaria. Lógicamente comentaba sobre temas políticos referidos a los acontecimientos nacionales, pero nunca lo hacía en términos político-partidarios. Más bien me daba la impresión que estaba más cómodo trabajando en el tema de los Estados Unidos, con alguien que no era orgánico del Frente Amplio, lo que no hubiera caído demasiado bien tampoco en un Gobierno republicano como el George W. Bush. Cuando tuve problemas de salud graves siempre me apoyo y me dio invalorable recomendaciones médicas, aparte de que fue vital para tranquilizarme en esos difíciles momentos. Lo que siempre rescatamos de ellos con mi esposa, fue el afecto y el cariño que fue creciendo a lo largo de los años entre nosotros, más allá del buen relacionamiento profesional y coincidencias en la forma de pensar.

Pocos días después de conocer a Vázquez, el Parlamento voto mi designación por unanimidad, y legisladores de todos los partidos políticos consideraron un acierto el designar por primera vez un embajador de carrera en ese puesto. Efectivamente, fui el primer embajador en Estados Unidos que había entrado a Cancillería por concurso de oposición y mérito. Lo mismo fue en México. Por suerte al día de hoy en Uruguay, muchos de los embajadores que se designan son de carrera, lo que es un avance muy grande para una carrera que siempre se destacó como demasiado influenciada por los actores políticos externos a ella.

De todas maneras, hoy día todavía existen 15 cargos que pueden ser designados ciudadanos sin ser de carrera en los niveles de ministro y embajador, los dos más importantes en el escalafón del servicio exterior. Parecen demasiados para una carrera que ha costado tanto esfuerzo a tantas personas, para que se convirtiera en un modelo de diplomacia profesional en el exterior. Hubieron presidentes que no ocuparon todos esos puestos que tenían a disposición, pero de todas formas el ideal sería que no se nombrara ninguno, como pasa en Ytamarati, porque no deja de ser una discriminación para profesionales que dedican su vida a perfeccionarse técnicamente. Siempre pensé que en el otro cuerpo profesional que tiene el Estado, las Fuerzas Armadas, es inimaginable que se nombre coroneles o generales directamente sin hacer la carrera militar.

Sin duda que las preferencias políticas de los gobiernos inciden también en los embajadores que se designan en determinados destinos diplomáticos; se suelen nombrar embajadores políticos o de carrera que sean adherentes a los gobiernos en el poder; sin embargo, el Presidente Vázquez cambió ese criterio conmigo; eligió un embajador que él pensó que podía cumplir eficientemente sus proyectos para impulsar nuestra relación con los Estados Unidos.

LOS INICIOS

Es común que en tres embajadas se sigan designando embajadores que no son diplomáticos de carrera: Buenos Aires, Brasilia y Washington. El sentido es que siendo conocidos y de confianza política del partido en el gobierno, o directamente del presidente de turno, están en mejores condiciones de llevar adelante su misión; la justificación es que supuestamente tienen más acceso directo con el presidente o el canciller de turno, y además se piensa que también tienen más acceso con las autoridades del país en que se acreditan. En ambos casos eso es relativo porque la realidad ha demostrado, que el desconocimiento de la profesión impide aprovechar oportunidades que se presentan por no saber las reglas más importantes que tiene esta profesión. Así como no cualquiera puede ser político profesional, no cualquiera puede ser diplomático profesional.

De mi experiencia en Estados Unidos puedo decir que yo siempre estuve en contacto directo con Vázquez y me consta que el Departamento de Estado nunca discrimina entre los embajadores políticos y los de carrera; más bien siempre me dio la impresión de que prefiere tratar con diplomáticos de carrera más que con funcionarios de raíz política partidaria; sin embargo, en los 12 años que represente a Uruguay en los Estados Unidos conocí muy pocos embajadores latinoamericanos diplomáticos de carrera. No quiero decir con esto no haya habido diplomáticos nombrados por política que no hayan sido buenos en los Estados Unidos; los hubieron, como Héctor Luisi, o Lacarte Muro o Felipe Iriart, pero eran épocas que no había una diplomacia profesional como existe hoy en el Ministerio de Relaciones Exteriores; en general los países europeos y los asiáticos tienen funcionarios de carrera, pero en África y América Latina son muy pocos los países que acreditan embajadores de carrera en los Estados Unidos.

En la toma de posesión del Presidente Vázquez en marzo del 2005, la Delegación presente estuvo encabezada por la Ministra de Trabajo del Gobierno del Presidente Bush, Elaine Chao, quien era de origen taiwanés, y estaba casada con uno de los senadores más influyentes del Partido Republicano, Mitchel McConnell. Si bien no hable mucho con ella en esa oportunidad, en Washington

se transformó en una de los buenos contactos que tuvimos a nivel político, en especial cuando Vázquez viajó a la entrevista con el Presidente Bush.

Durante la toma de posesión de Vázquez solo participe de un almuerzo organizado por el Embajador americano de la época, un abogado de Filadelfia, Martin Silverstein, en el restaurant 'El Viejo y el Mar' en la rambla de Trouville. Daniel Herrera (Pingo) se enteró del almuerzo, y en su columna el "Duende de la Trastienda" en el diario El País, publicó que se habló de temas protocolares relacionados con mi presentación de credenciales en Washington cuando arribara en los próximos meses. Seguramente pensó que habría sido así porque junto a la Ministra Chao y el Embajador Martin Silverstein de Estados Unidos, estuvieron presentes varios miembros de la delegación de Estados Unidos, y entre ellos el Director de Protocolo del Departamento de Estado; sin embargo no fue así; se hablaron de varios temas de la agenda bilateral también.

El 14 de junio del 2005, cuando concurrí al Parlamento para la aprobación de mi venia, informe a la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, por instrucción del Canciller Gargano, que Uruguay no iba a firmar un acuerdo con Estados Unidos en el contexto del artículo 98 del Estatuto de Roma que estableció la Corte Penal Internacional en 1998. Este prevé la cooperación con respecto a la inmunidad y sobre el consentimiento a la entrega de personas respecto de "los crímenes más graves de trascendencia internacional". Ese tema en ese momento era trascendente dado que negarnos a negociar ese artículo y aceptar excepciones como sugería los Estados Unidos, implicaba sanciones que tenían que ver con la ayuda militar al país. El Embajador Silverstein le daba mucha importancia a ese tema y cuando llegue fue lo primero de que me hablaron, aunque ya sabían la posición de Uruguay, que fue la misma que la mayoría de nuestros vecinos latinoamericanos.

También ese tema fue mi primer contacto oficial con Estados Unidos para tratar una cuestión sensible de la agenda bilateral. Como se sabe, fuimos sancionados con varios países más de la región y desde afuera de ella, reduciéndonos la tradicional ayuda militar al país por parte de Estados Unidos. El cuerpo diplomático-militar en Washington era muy extendido y funcionaban dentro de un sistema diplomático paralelo, en el que nuestros representantes tenían muchas conexiones, no solo con los militares de Latinoamérica, sino

también con misiones de países de fuera de la región. También, al contrario de lo que se piensa, el Pentágono es una dependencia que tiene una enorme importancia también para los diplomáticos que no son militares. Hay servicios dirigidos por civiles, con los que yo mantenía relaciones, que fueron muy útiles a la hora de analizar situaciones complejas, que eran difíciles de entender si uno no tenía conexiones en esa institución.

Durante mis dos periodos al frente de la Embajada en Estados Unidos, siempre los agregados militares acreditados por el Gobierno en Washington, me trataron con deferencia y cortesía, aunque en general estaban poco tiempo en sus cargos. Incluso participamos juntos en varias reuniones diplomáticas que la Embajada solía tener por varios temas en los cuales Uruguay era participe, como el de la participación en las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, que fue el tema excluyente que nos vinculó de manera más directa con casi todos los militares uruguayos que estaban en funciones diplomáticas en Washington. También se ocupaban con bastante dedicación a los temas de su competencia en la OEA.

En el pentágono en esos momentos el representante para América Latina era un cientista político latino de nombre Frank Mora (hoy es el nuevo embajador en la OEA de la administración Biden) con quien mantuve varias charlas y tenía un conocimiento profundo de la realidad del continente. Me acuerdo que su despacho estaba en el ala donde había caído el avión durante los atentados terroristas del 11 de setiembre. Quede impresionado del destrozo que se había provocado. Obviamente no era un tema del que se hablara demasiado en esa época; el atentado había sido cuatro años antes y si no provoco una gran tragedia fue por casualidad, porque en el centro del pentágono había una boca de metro siempre llena de gente, que obviamente no trabajaban en el pentágono.

LOS PRIMEROS DESAFIOS

Apenas llegue comencé a darme cuenta del desafío que significa representar al país en una embajada situada en una ciudad por donde pasan los temas más importantes de las relaciones internacionales en el mundo. Por suerte tuve la ocasión de que muchas personas que conocían bien Washington, me dieran consejos de cómo pensaban que debía moverme como embajador en el centro del mundo representando a un pequeño país como el nuestro. El primero en hacerlo fue el ex Embajador Héctor Luisi, un político muy avezado que había sido Canciller durante un gobierno del Partido Colorado, y que renunció cuando el golpe de estado en 1973; fue también dos veces embajador en Washington, el segundo periodo fue durante el primer gobierno de Sanguinetti después del fin de la dictadura.

Fue quien logro que a Sanguinetti se le organizara una visita de estado inmediatamente después que asumió cuando finalizo la dictadura, durante la Presidencia del Gobierno de William Clinton. Las visitas de Estado son las más importantes de las tres que se suelen hacer; implica hablar en el Congreso. Esta fue al año siguiente de la recuperación de la democracia. El segundo tipo de visita que hacen los presidentes extranjeros está motivada por el tratamiento de algún tema específico, pero de interés para Estados Unidos, como fue el caso de la de Vázquez cuando lo del TLC y la tercera es una mera visita protocolar donde se habla sobre asuntos generales.

También el ex embajador Fernández Faingold - a quien lo vi una sola vez- pero me hizo valiosos comentarios de cómo había sido su experiencia y que cosas se podían hacer y qué cosas no. Por el me entere de los esfuerzos del gobierno de Battle para negociar por primera vez un TLC, que como se sabe fueron infructuosos. También los embajadores latinoamericanos que hacía tiempo estaban acreditados, a quienes visite en los primeros meses en el cargo me dieron consejos sobre el 'who is who' (quien es quien) en Washington. Al poco tiempo me fui sintiendo con más confianza en el cargo. En particular el embajador de Chile en ese momento, Alejandro Bianchi, a quien yo ya había tratado cuando fue funcionario de la Cepal, quien en ese momento era uno de los embajadores más

veteranos y con mayor experiencia del cuerpo diplomático latinoamericano, me dio una verdadera clase como moverme en Washington.

Otro fue el Embajador Bernardo Álvarez de Venezuela, quien representaba a Chávez y de quien me hice amigo hasta que falleció años después siendo embajador de su país en la OEA. Fue al que le sentí hablar por primera vez del senador Obama del que yo no sabía nada en ese momento. Me dijo, ‘es brillante y joven (Obama tendría unos 44 años en ese momento) y va a llegar lejos’. Le dije que me gustaría conocerlo y me dijo “eso es lo que quisiéramos todos los embajadores pero no nos recibe”.

Un tiempo después me di cuenta que era uno de los políticos jóvenes más con mayor prestigio del Partido Demócrata. Cuando poco después Berlusconi hace una visita de estado a Washington y va al Congreso, vi al Senador Edward Kennedy entrar a la sala del brazo de Barack Obama; ahí me acordé de lo que me había dicho el Embajador Alvarez. Después tuve la oportunidad de saludarlo en Denver, cuando la Convención Demócrata lo designó como candidato a la Presidencia. Un gran político latino, que fue Senador y Gobernador de Nuevo México, Bill Richardson, y un buen amigo del cuerpo diplomático latinoamericano, nos presentó al candidato en esa ocasión, pero apenas pude intercambiar pocas palabras, y me pareció que no entendió el nombre del país de que yo era el embajador, porque nos rodeaba mucha gente que lo quería saludar.

También en esa Convención tuve la oportunidad de estar los días que duro con el Senador Jorge Larrañaga, que fue el único político uruguayo invitado a ese evento; disfruté mucho, como buen político, de esa Convención. Estos eventos son a lo largo del tiempo uno de los acontecimientos políticos en los Estados Unidos más mediáticos después del super bowl del football americano. También es donde se puede apreciar mejor cómo funciona realmente la democracia en los Estados Unidos. Tanto en las convenciones demócratas como en las republicanas se puede percibir la diferencia en la forma en que actúan ambos partidos políticos; la demócrata es más bullangera y hay menos formalidades que en la republicana, pero ambas son un espejo interesante de cómo funcionan las dos colectividades políticas tradicionales en los Estados Unidos. La organización de ambas están planificadas por gente muy competente y está todo perfectamente calculado y organizado por las autoridades de los partidos políticos. Los cuatro

días que duran en general, la agenda siempre está completa desde la mañana hasta la noche con seminarios, reuniones de empresarios simpatizantes de ambos partidos, reuniones con embajadores de todas las regiones, actividades con periodistas de las principales cadenas e infinidad de eventos que después de las reuniones formales, se organizan por distintas organizaciones o grupo de participantes. También durante todo el día hay lugares donde los participantes pueden almorzar y cenar.

El senador Larrañaga estaba muy entusiasmado, y en el acto final en una arena deportiva en Denver, fuimos testigos de magníficos discursos políticos; lógicamente el de Obama nos dejó a todos atónitos. Jorge, recuerdo que sacaba apuntes de los detalles tecnológicos modernos que había en estas convenciones para traerlas a Montevideo y usarlas en sus campañas políticas. Me acuerdo que el discurso de Obama lo vivimos desde atrás del pódium y recién ahí nos dimos cuenta de cómo funciona ‘el teleprompter’ (apuntador eléctrico) y de cómo los organizadores tienen planificado el tiempo que duran los eventos segundo a segundo. En general siempre nos movíamos con el embajador de Chile y un Ministro y otro senador del Gobierno de Michelle Bachelet, quienes al final del acto final recogieron carteles de con el nombre de Michelle (la esposa de Obama que también habló en el acto) para llevárselo a la Presidente a Santiago. Jorge se divertía mucho y cuando lo presentaba decía riéndose que ‘era el Senador más votado del Partido Nacional’.

En mi nuevo destino en Washington, había heredado como sede de la embajada un edificio muy cómodo y bien ubicado, y una residencia oficial que, si bien estaba un poco deteriorada y lejos del centro de Washington, era muy representativa para nuestro país. Después de haber estado como embajador tantos años en Washington, mi esposa y yo terminamos queriéndola como si fuera nuestra propia casa, y le dedicamos muchas horas para hacerla más cómoda y que fuera también un referente para nuestra colectividad. Creo que realmente fue la casa de los uruguayos en Washington, como también lo había sido nuestra residencia en México años antes.

Una de nuestros primeros socios para trabajar de manera conjunta en favor de la colectividad uruguaya, fue una institución con la que estuvimos vínculos estrechos durante todo el tiempo que mi esposa y yo estuvimos

acreditados en Washington, la 'Uruguayan American Foundation' (UAF), con la cual con el correr del tiempo organizamos innumerables eventos culturales de apoyo para instituciones uruguayas - en el interior del país básicamente- que necesitaban apoyo financiero para realizar diversas actividades o comprar cosas necesarias para funcionar mejor. Todas las juntas directivas con que tratamos eran uruguayos residentes en Washington que seguían valorando el vínculo con su país y no se perdían ningún evento de los tantos que organizamos en el salón cultural que tenía la Embajada.

Uno de los proyectos más exitosos que llevaron adelante fue ayudar a varias escuelas del interior a perfeccionar su electricidad, y en algunos casos prácticamente establecerla en forma sólida. Muchos uruguayos que residen en Washington cooperaron en esas tareas de enorme valor para nosotros a lo largo de los años. En los 12 años que estuvimos siempre hacíamos un 'open house' anual para recaudar fondos, evento que era muy apreciado y apoyado por la colectividad.

Cuando el Presidente Vázquez fue a la entrevista con el Presidente Bush, me solicito hacer una cena en la residencia para algunos empresarios americanos que había conocido cuando fue intendente de Montevideo; tuvimos que usar la única mesa de comedor que había que era para ocho personas. Hicimos las invitaciones correspondientes y en total íbamos a ser ocho, pero después confirmaron dos más que no iban a venir. El chofer chileno de la embajada era muy hábil para las manualidades, y me dijo que no me preocupara que él iba hacer con madera una sobre mesa para que entráramos los 10.

Así fue, pero al final de la cena se sintió un crujido de la madera, todos se miraron sorprendidos preguntándose qué pasaba, y a mi casi me viene un infarto. Mi esposa hábilmente los invito a pasar al living a comer el postre y tomar un café. Este es un ejemplo de situaciones complicadas que siempre se presentan en esta profesión y hay que resolverlas con imaginación; en este caso creo que usamos demasiado la imaginación porque si se hubiera caído la mesa el papelón hubiera sido enorme, y no sé si Vázquez no me hubiera adscripto a Montevideo inmediatamente.

En otra oportunidad, casi 70 voy scouts se quedaron varados en Washington por haber perdido su avión por un retraso en el ómnibus que los traía del lugar del campamento en donde estaban, y se tenían que quedar a dormir en Washington. Sus líderes estaban bastante desconcertados y algunos querían quedarse a dormir en el aeropuerto; otros preguntaban si no se podía fletar un avión militar para llevarlos a Montevideo, y para colmo de males tres venían con heridas del campamento donde habían estado. Con otros diplomáticos de la embajada compramos veinte cajas de pizza y bebidas, alquilamos dos autobuses, corrimos los muebles de la residencia y acamparon en toda la casa hasta el día siguiente que se volvieron.

Fue una gran experiencia tener esos jóvenes desperdigados por toda la residencia, que con una enorme educación y disciplina se fueron acomodando como pudieron en todos los espacios libres de la casa. Al día siguiente se fueron de mañana al aeropuerto y yo ni los sentí, a pesar de que eran como setenta personas. Ese día recibí muchas llamadas de padres, familiares y amigos para agradecer que hubiéramos transformado en otro ‘campamento de boys scouts’ la residencia del país por un día.

La función de los embajadores más importante es trabajar como ‘lobbista’ en favor de los intereses de su país, sin descuidar los aspectos formales que el cargo exige. El Departamento de Estado es nuestra contraparte formal, pero siempre hay que tener conocidos en el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, en la Oficina de Comercio Exterior de la Casa Blanca (USTR en la sigla en inglés), en los Comités de ‘Ways and Means’ (medios y arbitrios) y los Comités de Relaciones Internacionales en el Congreso, en el Ministerio de Agricultura, en el Departamento de Comercio y en el Pentágono. Estos son los organismos oficiales más importantes con los que nos relacionamos y el centro de las estructuras del ‘poder’ en materia internacional en la ciudad más internacional del mundo.

También era fundamental tener congresistas cercanos que actuaran en favor del Uruguay en las negociaciones que se llevaran adelante. Los amigos más cercanos que herede de administraciones anteriores fueron el Senador republicano Richard Lugar primero y después el Senador Harry Reid de Nevada, senador demócrata de enorme prestigio en el Congreso; y por otro lado,

mantuvimos vínculos con los congresistas demócratas Elliot Engel y Adriano Espaillat del que me hice amigo y que era conocido de Julissa Reynoso, ex embajadora en Uruguay. Recurríamos frecuentemente a ellos cuando teníamos algún problema o algún pedido de Uruguay relacionado con el Congreso. Espaillat había ganado su cargo de representante por el Harlem de Nueva York, cargo que había estado ocupado por varias décadas por un representante afro-descendiente, Charles Rangel. Espaillat era nacido en República Dominicana y siempre le decía a sus conocidos - con doble sentido obviamente- que yo era el mejor embajador ‘demócrata’ que había en Washington.

Después con el correr del tiempo logramos juntar un grupo bastante numeroso de congresistas demócratas y republicanos, y varios del oeste, gracias al tema del financiamiento del cannabis, quienes siempre tuvieron la deferencia de recibir a nuestras visitas desde Uruguay. Las relaciones con el Congreso en Washington son imprescindibles para tener referentes en otro de las poderosas instituciones del Estado. Yo diría que seguramente en la Constitución de Estados Unidos, el Congreso fue visualizado por los padres fundadores como la institución más importante, con la misión de controlar al presidente, y mantener lo que en inglés se le dice ‘checks and balances’ (chequeos y balances). Esta es la fórmula institucionalizada de mantener, aparte del principio democrático de la separación de poderes, el equilibrio entre los distintos poderes, en relación con el Poder Ejecutivo y con el Poder Judicial.

En esencia, la Constitución fue un documento profundamente nacionalista, y algunos personajes y políticos de la época pensaban que era un documento demasiado avanzado para la época; crear un ‘gobierno nacional’ les parecía que podría significar un poder opresivo para el ciudadano. Sin embargo, a la postre aseguraron que con el tiempo funcionara un verdadero estado-nación, en contraste con Europa, donde los gobiernos estaban basados en monarquías hereditarias. Los padres fundadores como Jefferson, Hamilton, Payne o Franklin, conocían muy bien la Europa pre-revolución francesa, y de hecho muchos personajes que participaron de la Revolución Francesa estuvieron antes defendiendo a las fuerzas americanas en la Revolución Americana, como el Marques La Fayette. Las ideologías tuvieron las mismas fuentes, y ambas marcaron el predominio de las burguesías en el mundo contemporáneo. Por

supuesto la francesa tuvo mayor impacto porque durante parte de ella llegaron a predominar los partidos de los más pobres nucleados en el ‘Tercer Estado’ y perdieron todo su poder la monarquía absoluta y los aristócratas, que eran el sostén del “Antiguo Régimen”. Se había institucionalizado un sistema republicano de gobierno similar al de Estados Unidos.

Las 12 enmiendas que se crearon y el ‘Bill of Rights’ (Ley de Derechos) estuvieron dirigidas a proteger “los derechos de los ciudadanos de la interferencia gubernamental”; debido a eso es que el primer artículo de la Constitución está consagrado a la creación del Congreso y el segundo a la creación de la Presidencia. La idea de los padres fundadores de crear un Congreso fuerte es una de las características esenciales hasta el día de hoy de la política americana, porque eso es lo que le daría cohesión entre sí a los Estados que componen la federación, todos estados muy diferentes entre sí. También se decidió que todos los estados tengan, independientemente de su tamaño y población dos senadores por estado, decisión que iba en el mismo sentido.

Este sistema ideado por los padres fundadores democrático, republicano y soberano, basado en la separación horizontal entre el estado federal y los estados, y la separación vertical entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, se basó en las ideas de los filósofos que poco después iluminaron también uno de los hechos más maravillosos que dio la historia universal y que tanto impacto tuvo en la cultura occidental: la Revolución Francesa . Este sistema es la aplicación llevada a la realidad por primera vez de las ideas de pensadores como Montesquieu o Locke en el siglo XVII. También fue un antecedente y una influencia directa en nuestra primera Constitución de 1830, la que al igual de la de Estados Unidos, si bien no fue perfecta, duro 87 años y sobrevivió varias guerras civiles. Recién en la segunda Constitución de 1917 se subsanaron muchas de las carencias que tuvo la primera. Ambas pudieron perdurar en el tiempo porque tenían los mismos cimientos: la democracia, la soberanía popular, el republicanismo, la separación de poderes y la garantía del respeto de ciertos derechos individuales.

Un embajador veterano mexicano que conocía de cuando estuve acreditado en México, cuando llegue me dijo que al principio iba a todas las invitaciones que recibía, hasta que se dio cuenta que tenía que empezar a

seleccionar aquellas actividades sociales que eran importantes para el desarrollo de su agenda bilateral. Me sugirió que no perdiera demasiado el tiempo en recepciones diplomáticas, salvo aquellas de los países vecinos y algunos otros pocos de importancia en el relacionamiento bilateral del país, de acuerdo con la agenda de nuestra política exterior. También era de suma importancia relacionarme con empresarios y cámaras empresariales y con los principales centros de estudios ('think tanks'), más que con mis colegas de las más de 190 Embajadas acreditadas en Washington (de hecho el Departamento de Estado trataba siempre de relacionarse con los países por región, lo que dificultaba el trato con representantes de otros países).

De todas formas, de acuerdo con nuestra agenda, había que tratar temas que nos relacionaban con muchos representantes de países de fuera de la región en diversos temas específicos. Particularmente en mi segundo periodo como embajador tuve la oportunidad de conocer muchos miembros del cuerpo diplomático de países europeos y de países asiáticos, porque en la medida que ya era bastante conocido, me invitaban de varios lados a reuniones pequeñas para hablar de temas de notoriedad en el mundo de las relaciones internacionales. En particular, el Departamento de Estado solía hacer muchas de esas reuniones con los embajadores más veteranos del cuerpo diplomático.

La agenda social era bastante cargada y siempre había muchas actividades que había que hacer en la propia embajada. Teníamos un agregado cultural que siempre alguna actividad cultural organizaba en un estupendo salón cultural (el Salón de las Artes) que teníamos en la Embajada. En algún momento fue la Embajada latinoamericana que más actos culturales realizaba. Hasta clases de tango organizamos. Incluso llegamos a sacar un libro ilustrando esas actividades que el consejero Néstor Rosa, el agregado cultural que organizó casi todos los eventos, lo denominó "Diplomacia Cultural. 120 actos culturales". Desde el punto de vista de los temas políticos o de negocios, era más rentable hacer muchas recepciones y cenas con pocas personas, en lo posible en Washington, dado que la residencia del Estado está muy lejos del centro, y normalmente la gente, si no tienen un gran interés en Uruguay, no iba.

LA AGENDA BILATERAL

Cuando llegamos de Países Bajos a mediados del año 2005, la agenda bilateral estaba bastante liviana de temas, sin embargo después de unos días me di cuenta que teníamos una agenda en que los temas iban apareciendo día a día, sobre distintas cosas y no se podía priorizarlos porque la mayoría si bien eran de rutina, la rutina era ‘enorme’. Más que una agenda lo que teníamos eran muchas actividades que a veces no las podíamos abarcar en su totalidad a pesar de que teníamos un grupo de diplomáticos y personal administrativo con gente activa y experimentada. De a poco me fui dando cuenta que todo lo que hacíamos era poco organizado y más bien respondíamos a ‘demandas externas’ que a una planificación previa. Claramente lo que le faltaba a nuestro trabajo era encuadrar nuestra actividad en una agenda con una mayor ‘institucionalidad’ con Estados Unidos. A pesar de la buena relación existente, los americanos siempre habían sido renuentes a formalizarla en acuerdos escritos.

Desde que comencé concebimos la relación bilateral con Estados Unidos como una asociación estratégica y desarrollando una agenda positiva, buscando ampliar las esferas de cooperación mutua. En general cuando se habla de la cooperación entre los dos países se piensa más que nada en la relación comercial y los instrumentos que la canalizan. Como veremos más adelante dos fueron los instrumentos que han contribuido a enriquecer las relaciones bilaterales en el periodo que estuve al frente de la embajada: el Acuerdo Bilateral de Inversiones (BIT) y el Acuerdo de Comercio e Inversiones (TIFA). Sin embargo, no fueron únicamente estos dos acuerdos en donde hemos tenido avances, sino también en áreas que van más allá de los temas de comercio e inversiones. Se le dio gran prioridad a la promoción del desarrollo económico y social como la ciencia y la tecnología, la educación y la innovación.

En relación con el tema de la ciencia y la tecnología en el año 2008, después de un largo proceso de negociación firmamos un Convenio en materia de Ciencia y Tecnología que fue negociado en Montevideo con el apoyo de nuestra Embajada en Washington. Inmediatamente después de su firma se celebró la primera reunión conjunta, con el objetivo de comenzar a instrumentar acciones

concretas en las áreas de investigación agrícola, biodiversidad, salud, energía, entre otros. Se realizaron reuniones técnicas en diferentes áreas como en los campos de la prevención y control del cáncer, epidemiología, ciencias demográficas, diagnóstico y detección temprana de enfermedades progresivas, tratamiento e investigación conductual.

También realizamos acuerdos para fomentar la bioinformática y sistemas de datos, a través del desarrollo de software específicos para almacenar información de pacientes en tratamiento, capacitación de científicos e investigadores y uso compartido de tecnología y experiencia. Nuestro mayor apoyo político en estos emprendimientos durante el gobierno del Presidente Bush fue la Subsecretaria de Estado Paula Dobriansky, quien incluso reunió varios empresarios y científicos en esas disciplinas y organizó una misión a Montevideo con varios hombres de negocio americanos, iniciando varias actividades conjuntas, durante el gobierno del Presidente Bush. Hicimos con ella y su pareja Bruce Friedman una amistad que duro hasta que volvimos a Montevideo.

También en esos años el U.S. Geographical Survey envió una misión a Uruguay a fin de realizar un taller sobre asesoramiento y disponibilidad de información geológica y reservas de gas con autoridades de ANCAP. En materia de cambio climático se realizaron varias reuniones con la NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration), organismo encargado de los temas de cambio climático, meteorología, pesca y océanos. En todas estas áreas se realizaron varias actividades que demuestran el potencial de cooperación que hay con los Estados Unidos en el área de la ciencia y la tecnología.

Fue de enorme importancia la vinculación con el Departamento de Comercio en el contexto del Foro de Competitividad que se realizaba anualmente en la ciudad de Atlanta a partir del año 2007, en donde se reúnen académicos, empresarios, autoridades gubernamentales, y prensa de los países latinoamericanos y de Estados Unidos. Uruguay realizó en el contexto de ese foro un seminario en innovación tecnológica, en el Hotel Conrad (hoy Enjoy) de Punta del Este, en mayo del año 2007, que tuvo un tremendo éxito al congregarse varios cientos de innovadores de la región, de los Estados Unidos, Europa y Asia. En el pico de asistencia llegamos a tener alrededor de tres mil innovadores de Uruguay y la región, y me tocó a mí cerrar el evento. Quien se ocupó de organizar desde la

Embajada las actividades de ese foro, fue una de las mejores funcionarias diplomáticas que paso por la Embajada de Estados Unidos mientras estuve acreditado, la consejero Silvana Montes de Oca.

Lamentablemente estas actividades se descontinuaron debido a la intensa crisis que azoto los Estados Unidos entre el 2007 y el 2009. Por muchos años la combinación de bajas de interés y el enorme flujo de capitales provenientes del mundo, genero un periodo donde reino el crédito fácil. Sin embargo, durante el año 2007 esos créditos hipotecarios mostraron problemas para su recuperación y comenzaron a incrementarse los incumplimientos de pago, sobre todo por parte de los prestatarios con poco respaldo crediticio. Muchos de estos préstamos fueron usados por las compañías de inversión y fondos especulativos para generar más dividendos, formando paquetes de hipotecas que colocaban en los mercados financieros, en los que invertían tanto particulares como bancos estatales de otros países.

Cuando el mercado inmobiliario comienza a saturarse por la oferta de casas, las bajas en las tasas de interés siguen subiendo y eso genero una reacción en cadena, que afecto a los propietarios que no pudieron seguir pagando sus viviendas. Los bancos comienzan a perder liquidez y ello termino de afectar a toda la economía en sus diversas manifestaciones. Comienza una caída en las bolsas de todo el mundo, generando una enorme incertidumbre a todo nivel. El efecto 'burbuja inmobiliaria' en Estados Unidos se expandió al mundo financiero en cuestión de días. Debido a eso, el Canciller Gonzalo Fernández cito a Montevideo a cerca de 20 embajadores para analizar los efectos que la crisis podría provocar en Uruguay. Revisando un informe que remití a Montevideo para esa reunión, constatamos que el Uruguay en ese periodo de dos años bajo sus exportaciones a Estados Unidos del 20% del total al 3,5%, como consecuencia de la crisis.

Estados Unidos comenzó a privilegiar las exportaciones y apertura de otros mercados, lo que hizo que fuera muy difícil en los años siguientes las exportaciones a ese mercado. Hasta ese momento las exportaciones de carne de Uruguay significaban el 58% del total; pocos años después ese valor se redujo enormemente, aunque los operadores uruguayos lograron sustituir el mercado americano por el de Rusia en poco tiempo; los precios que se pagaban eran

menores e igualmente evito el desastre en el principal sector exportador de Uruguay en ese momento.

En ese informe que remitimos, expresamos que la principal lección que nos dejó esa crisis fue la constatación de que el mundo es cada vez más global y menos internacional; el mundo es cada vez más una unidad interconectada. Si bien había un cierto consenso en que la crisis se desencadenaba por el mal manejo de las corporaciones internacionales, y en particular de la banca de inversión y de las instituciones hipotecarias, que prestaban más allá de las posibilidades de pago de los consumidores, no es menos cierto que esta se extendió rápidamente al resto del mundo debido a la falta de regulaciones y a la falta de coordinación con otros gobiernos de la Administración de los Estados Unidos.

Aun así Uruguay en ese año 2007, después de una reunión en Washington encabezada por el Canciller Gonzalo Fernández y las principales autoridades sanitarias del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay, se encamina el inicio de negociaciones para la apertura del mercado a los Estados Unidos en el tema de los cítricos y de la carne ovina sin hueso y con hueso. Esta apertura se formaliza finalmente en el periodo del Presidente Mujica unos años después, debido a que en esa ocasión el gobierno del Presidente Mujica decide darle la reciprocidad en nuestro mercado a los Estados Unidos en los productos solicitados por ellos. Cuando la visita de Bush en el año 2007, nos habían abierto también el mercado de arándanos y nosotros el mercado del pavo.

Finalmente en la visita que hizo el Presidente Mujica por invitación del Presidente Obama en el año 2014, el paquete de aperturas reciprocas se terminó de cerrar, gracias al trabajo excepcional que hizo la embajadora de Estados Unidos Julissa Reynoso en coordinación permanente con nuestra Embajada así como con las autoridades uruguayas sanitarias del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en ese periodo. En esa visita también fue que Uruguay acepta el envío de seis presos de Guantamo a Uruguay, lo que levanto muchas críticas por parte de la oposición en ese momento. Uruguay había sido el único país de Latinoamérica que acepto llevar presos a su país. Las opiniones en Estados Unidos también estaban divididas; los demócratas nos apoyaron y los republicanos no se cansaban de protestar.

En pocos meses yo retorne como embajador y aun me seguían citando a mí en el Congreso por ese mismo tema. Algunas versiones circularon de que esas negociaciones estuvieron vinculadas con la apertura reciproca de mercados, sin embargo nunca pude comprobar ese extremo por parte de las autoridades uruguayas ni americanas participantes en esas negociaciones; siempre me dijeron que las cosas coincidieron en el tiempo pero que no hubo ninguna relación entre las dos negociaciones. Muchos funcionarios americanos me aseguraron que Estados Unidos nunca cambiaba temas políticos por trámites sanitarios, los que además veníamos empujando desde hacía muchos años atrás. Lo que si recuerdo fue el hecho de que la delegación uruguaya que concurrió al Tifa en esa ocasión fue de altísimo nivel, y estaba integrada por gran parte del gabinete del gobierno de la época.

NEGOCIACIONES DEL ACUERDO BILATERAL DE INVERSIONES (BIT).

Nuestro Representante Financiero en Washington Carlos Steneri, me contó la historia de las negociaciones que culminaron con la ayuda del Gobierno de George Bush a Uruguay durante la crisis económica del 2002, y que evito que entráramos en default, como sucedió con Argentina. Batlle y su equipo lograron por primera vez, que a un país chico y en desarrollo, se le otorgara un préstamo puente aportado por varias instituciones financieras y lideradas por el Tesoro de los Estados Unidos y no por el FMI, para darnos tiempo suficiente para pagar nuestras deudas en tiempo y forma, y no caer en default. Desde el punto de vista político, el que el Gobierno de Uruguay con Batlle a la cabeza, 'le doblara la mano' por primera vez a la ortodoxia del FMI en estos temas, fue lo que le hizo pensar a Vázquez, que había que aprovechar esa experiencia para insistir en aprovechar los excelentes vínculos logrados con las autoridades americanas.

Cuando la visita del Presidente Bush a Uruguay en el año 2007, el Presidente Vázquez en Anchorena agradeció ese gesto al Presidente de los Estados Unidos, destacando que había tenido un impacto muy favorable en el relacionamiento bilateral. Todavía no había salido el libro que escribió Steneri un tiempo después relatando ese episodio, pero más allá de los detalles de esas negociaciones, esa ayuda de los Estados Unidos en esa coyuntura, marcó un antes y un después en las relaciones bilaterales entre ambos países. Vázquez lo que hizo fue continuar los esfuerzos para profundizar más esos nuevos vínculos. (29).

Muchos de los consejos y relatos de mis compatriotas en el año que llegue siempre los tuve presente a lo largo de mi misión en Estados Unidos y siempre los recordé cuando tuve que enfrentar situaciones difíciles, como una de esas experiencias vividas, quizás de las mas difíciles que me toco solucionar en los doce años que represente al Uruguay en Estados Unidos, y que se dio casi al inicio de mi arribo. Me refiero a la renegociación de un Acuerdo de Inversiones (BIT) con la Administración de Bush.

En la Administración anterior del Dr. Jorge Batlle se había firmado un Acuerdo Bilateral de Inversiones (BIT de acuerdo con la sigla en inglés) sobre el que muchos ministros y parlamentarios oficialistas en el Uruguay tenían reparos,

a pesar que parecía lógico negociarlo a la luz de lo sucedido en el episodio del préstamo puente que Estados Unidos nos había ayudado a solucionar sin caer en un default. En particular el vocero oficial de esos reparos fue el Canciller Gargano, apoyado por los Partidos Socialista y Comunista, varios académicos y los sindicatos. Sin embargo, el Presidente Vázquez y muchos de sus ministros estaban de acuerdo con aprobar ese acuerdo, en especial los ministros de Economía y Finanzas y de Industria, Energía y Minas, Danilo Astori y Jorge Lepra.

Antes de participar en la Asamblea General de las Naciones Unidas en setiembre del año 2005, el Presidente Vázquez visitó Washington y se reunió con el Secretario Adjunto de la Oficina de Comercio Exterior de la Casa Blanca (USTR) Peter Allgeier. La reunión se realizó en la Embajada de Uruguay donde participaron solamente el Presidente Vázquez, el Secretario Adjunto del USTR Peter Allgeier, el Canciller Gargano y yo. En dicha reunión el Presidente Vázquez le planteó a Allgeier la posibilidad de modificar algunos artículos para que el BIT firmado en la Administración Batlle pudiera ser ratificado por el Parlamento de Uruguay.

La sorpresa del Representante Comercial - al que yo ya conocía de negociaciones en Ginebra donde había estado acreditado antes- fue clarísima y me miraba como diciendo 'tú sabes que eso es imposible'; y efectivamente yo sabía que cuando el Gobierno americano firmaba un acuerdo nunca aceptaba cambiarlo. Allgeier insistió un rato que modificarlo era imposible, sin embargo al final me dijo que iba a llamarme para saber bien de que se trataban los cambios. Cuando nos reunimos le explique los temas que se querían cambiar y él me dijo que se podía intentar trabajar en un texto.

Las propuestas de cambio eran tres y fueron muy criticadas tanto por la oposición como por algunos políticos oficialistas. Los cambios eran sobre tres aspectos criticados por el Canciller Gargano previamente, y los tres fueron publicados por la prensa en ese momento, por lo cual no los voy a mencionar aquí porque no creo que agregue nada nuevo. El ex Presidente Batlle declaró a Búsqueda que "como uruguayo estoy muy contento de que el Presidente Vázquez haya cambiado y haya firmado este Tratado' pero aclaró "que los cambios realizados eran peores para el país". El título en portada del artículo fue

“Gobierno de Bush tuvo ‘un gesto’ con Vázquez al aceptar cambios “sustanciales” al Tratado de Inversiones entre EEUU y Uruguay”.

Nunca entendí porque eran peores y en que nos perjudicaban; obviamente tampoco eran sustanciales. Battle nunca explicito porque los consideraba ‘peores para el país’. Me imagino que para Battle lo mejor era que el Tratado fuera aprobado y para Vázquez también lo prioritario era que el acuerdo saliera, y que Estados Unidos aceptara introducir modificaciones, aunque no fueran ‘sustanciales’, cosa que no estaba dentro de sus prácticas.

El texto de este acuerdo era casi idéntico a los que firmaba Estados Unidos con otros países, porque se guiaban por directivas precisas aprobadas por el Congreso en los temas sustantivos. Muchos miembros de la oposición sabían esto por lo que era inexplicable las críticas, que arriesgaban que el acuerdo no saliera cuando lo habían negociado ellos. Días después el Acuerdo se votó en el Congreso en el medio de una gran discusión - el tema ya estaba totalmente politizado a esa altura- al margen de si los cambios eran buenos o malos.

Desde mi punto de vista, si no se hacían los cambios que se hicieron, seguramente este BIT no hubiera pasado en el Parlamento, donde la mayoría la tenía el Frente Amplio. Años después - en mi segundo destino diplomático en Estados Unidos- cuando se nos demandó en el CIADI por ese Tratado, por la empresa americana de telecomunicaciones ITALBA, lo compare con otros firmados por Uruguay y el texto de ese BIT, no solo era casi idéntico a la mayoría de los BITs que habían firmado Uruguay sino también los Estados Unidos con muchos países latinoamericanos. Además era bastante similar a los que había firmado Uruguay con otros países de fuera de la región.

En ese caso el Departamento de Estado estuvo de acuerdo con nuestra interpretación de un artículo específico, yendo en contra de la posición de la propia empresa americana, y a favor de nuestro país. Lógicamente me acorde de aquellas discusiones sobre los cambios que le hicimos y pensé de que valió tanta discusión si cuando se aplicó, primo la interpretación de las Partes de su contenido, lo que demostró que no necesariamente siempre las Partes están en posiciones diferentes en referencia al contenido de esos acuerdos.

El Canciller Gargano y el Secretario Adjunto del Hemisferio Occidental de Estados Unidos de la época, Thomas Shannon, firmaron el 4 de noviembre del 2005, en el Hotel Hermitage de Mar del Plata, durante la IV Cumbre de las Américas, el texto final. Desde mi punto de vista el BIT aprobado con los Estados Unidos en diciembre del 2005 por el Parlamento de Uruguay fue muy importante en la estrategia del Presidente Vázquez de profundizar los vínculos con Estados Unidos, y para comenzar a abrir nuestra economía al mundo, en tanto y en cuanto el Mercosur ya venía demostrando que no era el instrumento más idóneo para ese fin.

La aprobación del BIT marco un gran progreso en las relaciones bilaterales con Estados Unidos debido a que estableció una diferencia grande en la evolución de las relaciones bilaterales al haber logrado concretar un acuerdo de la importancia que en ese momento tenían los BITs, y en especial en un tema como la protección de las inversiones; en ese momento la inversión extranjera directa se estaba transformando en el principal motor de nuestra economía.

Uruguay desde la década del 80 había negociado alrededor de 30 de estos instrumentos con países que podían invertir en nuestro país, los que no eran demasiado diferentes. ¿Que tenía de distinto el texto de este? Casi nada. No estaba de por medio nuestra relación con el Mercosur porque alguno de nuestros socios también habían firmado muchos acuerdos Bits con otros países extra regionales, y en una declaración recíproca que se incorporó al texto quedaba por escrito que no afectaría nuestros compromisos con el bloque, aunque no era necesario hacerlo, porque estaba sobreentendido.

Vázquez encabezaba un gobierno de izquierda, sin embargo le transmite una clara señal de voluntad política a un gobierno conservador en Estados Unidos al aprobar un instrumento destinado a profundizar el vínculo comercial entre ambos países. El sabía perfectamente bien que en aquella época Condolezza Rice, la Secretaria de Estado de Bush, afirmaba que no les importaba si los gobiernos eran de izquierda o derecha, sino solo importaba que fueran democráticos. Vázquez tuvo en cuenta ese detalle que no era menor, dado que en otras administraciones republicanas los gobiernos de izquierda, por solo ser de izquierda, eran considerados aliados de la Unión Soviética. Este fue otros de los cambios que trajo aparejado el fin de la Guerra Fría: la capacidad de los

conservadores en Estados Unidos de diferenciar los matices ideológicos fuera de su país. Ya sus líderes no veían todo como blanco o negro.

Cuando a los pocos meses de que asumí el cargo, llegó de visita el Vicepresidente Rodolfo Nin Novoa a Washington, y tuvo una magnífica reunión con Rice (a quien el Presidente Bush llamaba la señorita arroz) y en sus declaraciones a la prensa se destacó siempre esta posición de la Secretaria de Estado, lo que hizo que también el vicepresidente se sorprendiera de esa posición tan abierta de un gobierno conservador como el del Presidente Bush; era otra oportunidad de acercarnos a los Estados Unidos, lo cual no significaba que se renegara de las ideas con que el gobierno había conquistado el poder en Uruguay. Me acuerdo que Rice hizo también el mismo comentario públicamente cuando Estados Unidos apoyó la candidatura a Secretario General a la OEA del chileno José Miguel Insulsa, siendo su gobierno también de centro-izquierda y el propio Insulsa miembro del Partido Socialista de Chile.

Según recuerdo la Secretaria Rice fue una excelente Secretaria de Estado. Tenía una gran formación académica y cuando leí cosas de ella me parecieron de una gran solidez y profundidad, que denotaban su preparación en los temas internacionales. Según pude saber poco después de llegar, para ella los gobiernos de 'centro-izquierda' de Chile y Uruguay (así los calificaba ella) en ese momento, eran un referente en su política en el Cono Sur como países amortiguadores entre las tendencias de derecha de otros socios tradicionales de Estados Unidos en esa región como México, Perú o Colombia y países de izquierda como Bolivia, Ecuador, Venezuela o Nicaragua.

NEGOCIACION DE UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC)

El primer jerarca en publicitar la decisión de negociar un Tratado de Libre Comercio (TLC), fue el Ministro de Economía y Finanzas Danilo Astori en enero del 2006, casi inmediatamente después de la difícil instancia de aprobación del BIT por el Parlamento un mes antes. En mi caso la noticia no me causó sorpresa, porque obviamente sabía del deseo del Presidente de negociar un TLC, pero no sabía qué se iba a plantear tan rápido. Lógicamente, a partir de ahí comienza la discusión pública a todo nivel de si era conveniente o no plantear esa posibilidad. La noticia, aunque era pleno verano, provocó una suerte de ‘bomba política’, que duro el tiempo que estuvo en la mesa de negociaciones hasta que se descartó su concreción.

Fue sin duda uno de los acontecimientos que recuerdo con una mezcla de sentimientos encontrados. Por un lado, porque me pareció que podría ser peligroso cambiar el curso de nuestra política comercial, porque éramos demasiado dependientes económicamente y comercialmente de la región, con lo complicado que eso sería si nos quedábamos solos dentro de la región. Pero por otro lado, también creía que era una buena oportunidad para que se diera claramente una profunda discusión sobre un tema en el que obviamente había una fuerte división en el sistema político, en la opinión pública y dentro del Mercosur. La discusión se dio de la peor forma; siguiendo las líneas político-partidarias y no en base a aspectos técnicos, los que estaban supuestamente en el centro de la propuesta del Gobierno al sugerir esta negociación con Estados Unidos.

Desde mi punto de vista los argumentos en su favor que destacaban varios economistas, en su mayoría de tendencia liberal, estaban relacionados no solo con temas de índole comercial, sino que se veía como positivo para el desarrollo del país en general, dado que también podrían facilitar el incremento de las inversiones extranjeras, recuperar el ‘grado inversor’ y darle más certidumbre a los inversionistas, y en este caso las del país que más invertía en la región. También muchos técnicos resaltaban las ventajas en el tema comercial: reducción de los aranceles y barreras no arancelarias al comercio; conseguir precios más

bajos en materias primas y maquinarias en relación con la región, vital para el crecimiento del país y esto repercutiría en un incremento de la competitividad de nuestra economía. No soy economista, pero creo que estos eran puntos difíciles de rebatir por los que se declararon en contra del acuerdo.

Ceres, un centro de estudios económicos uruguayo, solicitó un estudio sobre el tema a los expertos mexicanos Blanco y Zabloudsky - técnicos que habían encabezado las negociaciones de México en las negociaciones del Nafta- los que realizaron un excelente estudio destacando cuáles sectores se beneficiarían y cuáles se perjudicarían, los que deberían ser protegidos en el curso de la negociación. Y finalmente, los ciudadanos en general se consideraban que también se iban a beneficiar con el crecimiento de la economía del país. Los que participamos en estas negociaciones lógicamente usamos todos estos elementos para lograr que se llegara rápidamente a un consenso en el país, porque la ventana de posibilidad de sacar adelante este acuerdo era muy limitada en el tiempo.

Sin embargo, había mucha gente del oficialismo que no quería que se firmara un acuerdo como este con los Estados Unidos. Los argumentos en contra de la firma de un TLC estaban más que nada ligadas a que el TLC iba más allá de un mero acuerdo comercial, dado que era una forma de a darles a las corporaciones multinacionales americanas grandes beneficios, incluso más que a las nacionales. Incorporaba además capítulos de negociación que aún no se habían negociado en la OMC como lo que se denomina OMC-PLUS, en temas como compras gubernamentales, inversiones, servicios, propiedad intelectual, asuntos laborales y medio ambientales, temas que desde la Conferencia de Doha de la OMC en el 2001 se venían debatiendo arduamente en todos los foros multilaterales de comercio exterior. Se argumentaba también que se iba a generar una enorme dependencia de un país, el más poderoso en el mundo, cuyo resultado más claro sería dividir el MERCOSUR.

Sin duda este último argumento fue el más efectivo para los opositores a la negociación de este Tratado; mucha gente empezó a considerar que esta negociación era un torpedo bajo la 'línea de flotación' del MERCOSUR, y en la política de inserción externa del Frente Amplio, basada en los compromisos en materia de negociación conjunta adoptados después de que se estableció un arancel externo común en 1995 en Ouro Preto en Brasil.

Era visto como incompatible con el Mercosur y se corría el riesgo de que nos dejaran por el camino, lo que sonaba coherente con el argumento de que Uruguay quería por un lado establecer preferencias con un país que no les iba a dar por ahora preferencias arancelarias a nuestros socios del Mercosur; ellos competían con los Estados Unidos, en cambio Uruguay como país pequeño no. Por eso que nunca estuvieron dispuestos a que nosotros estuviéramos de los dos lados del mostrador.

Paradójicamente el intento de negociar un TLC con Estados Unidos – que era cierto que iba en contra de la decisión de negociar acuerdos comerciales en conjunto con nuestros socios si no se flexibilizaba esa disposición- con terceros países, al mismo momento se registraba en forma paralela, el no cumplimiento de Argentina dentro del MERCOSUR de la decisión de su mecanismo de solución de controversias de levantar el bloqueo de los puentes binacionales por ambientalistas argentinos; sin embargo, dentro del Mercosur ninguno de nuestros socios planteo que Argentina estaba obligada a cumplir con la decisión arbitral que disponía que el gobierno argentino debía desalojarlos de los puentes. Estoy convencido que este episodio erosiono el mecanismo de integración más de lo que muchas personas piensan, y que la idea de negociar un TLC con Estados Unidos en forma paralela, se dio en un contexto ya de por sí bastante enervado en la región y a nivel nacional.

En el momento del intento de negociación con Estados Unidos, no solo era nuestro primer socio comercial y el primer mercado para las exportaciones de carne, sino también uno de nuestros mayores inversores, y el país sede de las empresas más avanzadas en los nuevos temas digitales de la revolución tecnológica de las comunicaciones que le venía dando forma al creciente proceso de globalización en el mundo.

Además, por si fuera poco, las negociaciones en la Ronda Doha estaban congeladas y también las negociaciones con la Unión Europea y el MERCOSUR no daban señales de avances. El gobierno de Vázquez trato de aprovechar la política del Presidente Bush de la ‘liberalización competitiva’, que significaba un cambio de preferencias en sectores sensibles, por reglas comerciales en temas nuevos fuera de la agenda de la OMC. El contexto de la región, en mi opinión, era el argumento que inclinaba la balanza para negociar el TLC.

Tuve la oportunidad de representar a Uruguay en Bruselas a mediados del 2003, en una de las últimas reuniones que tuvimos antes del 'impasse' que tuvieron estas negociaciones por mucho tiempo, y en esa ocasión cada delegación decía lo que se le antojaba, hasta que el negociador de la Unión Europea - que creo que era un alemán de apellido Falkenberg- nos dijo que era mejor que volviéramos cuando nos pusiéramos de acuerdo, y habláramos con una 'sola voz'. En esa oportunidad el coordinador era el embajador de Paraguay, y prácticamente no tuvo nunca oportunidad de plantear una posición conjunta del MERCOSUR; las posiciones de Argentina y Brasil diferían en la mayor parte de las veces; nosotros y Paraguay éramos meros espectadores de un MERCOSUR totalmente dividido en sus posiciones. También antes había sido testigo de las negociaciones entre Mercosur y México y el panorama era el mismo.

Me fui de Bruselas con la impresión de que este mecanismo no podía seguir funcionando así y que el comentario del representante de la Comisión era acertado; si somos una Unión Aduanera, no solo hay que negociar de manera conjunta, sino también hay que hacerlo con una sola posición y un solo vocero. Fue en esa oportunidad de que me convencí que así era muy difícil de lograr finalizar acuerdos extra-regionales, y menos con socios como la Unión Europea. También me convencí de que Uruguay debería cambiar de estatus, y volver a tratar de finalizar al menos la construcción de una zona de libre comercio, y después de eso comenzar a profundizar ese mecanismo.

Lo que más preocupa es que seguimos con la estrategia de buscar la 'flexibilización' de un modelo que no funciona para Uruguay, lo que en definitiva es al revés de lo que se quiere con el Mercosur; cada vez nos beneficiamos menos de la región y es casi imposible lograr acuerdos fuera de esta. No hay duda que el 'barrio', según la expresión que popularizó el brillante Canciller de Menen Guido Di Tella, seguirá siendo nuestra prioridad en política exterior, pero parece obvio que hay que renegociar el vínculo con nuestros tres socios, buscando una sociedad que no pase solo por mantener la prioridad de nuestros dos socios grandes, los que aun preservan políticas proteccionistas, de acuerdo con sus decisiones soberanas, y que es utópico que Uruguay las pueda cambiar. Sin embargo, 18 años después la situación sigue siendo la misma desde el punto de vista institucional y algunos pasos en la buena dirección se han dado, pero el

mundo y la región también han cambiado y esos pasos, en mi opinión son insuficientes.

VISITA DEL PRESIDENTE VAZQUEZ A ESTADOS UNIDOS

La decisión de Vázquez de comenzar negociaciones por un TLC con Estados Unidos, aceleró los trámites para una reunión bilateral de ambos Presidentes que se llevó a cabo el 4 de mayo de 2006. Estados Unidos había propuesto el primero de mayo como fecha de la visita, y esto se filtró a la prensa unos días antes. Se armó un gran alboroto con quejas de muchos políticos del Frente Amplio y especialmente por dirigentes del PIT-CNT, pero yo ya había planteado a las autoridades de la Casa Blanca un cambio de fecha enseguida que me lo comunicaron. Me explicaron que los que hacían la agenda del Presidente, como en Estados Unidos el día del trabajo (Labor Day) es el 2 de septiembre, no habían reparado en que en otros lados se hacía el primero de mayo. De todas formas fueron muy flexibles en cuanto a cambiar la fecha.

La delegación que vino con el Presidente Vázquez fue pequeña. Sola la integraban además del Canciller Gargano, el Ministro de Economía y Finanzas Danilo Astori, el Ministro de Industria Jorge Ibarra y el asesor del Presidente Ariel Bergamino. En la reunión con el Presidente Bush estaba la Secretaria de Estado Condoleezza Rice y un par de asesores más. Fue una reunión muy distendida dado que ambos Presidentes congeniaron desde que se conocieron. Recuerdo que el primer comentario de Vázquez fue que ellos se deberían llevar bien porque ambos eran ‘texanos’: el del barrio de la Teja de Montevideo y Bush de Texas (nombre que viene de teja en español). A Bush le encantó su ocurrencia, y a partir de ahí se intercambiaron opiniones en forma muy distendida.

El libro de Roberto Porzencanski ‘No voy en Tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos’ es el que describe más acertadamente cuáles fueron las causas y circunstancias que impidieron que no se aprobara el TLC con Estados Unidos. Es un trabajo que versa sobre los dos intentos fallidos de negociar un TLC con Estados Unidos. Porzencanski sostiene que se debió a dos errores ‘sobre cosas bastante evidentes’. El primer error cometido según él, fue “que tanto Batlle como Vázquez pensaron que el deterioro de la situación del MERCOSUR, hacía que el compromiso político con una participación plena de Uruguay disminuyera significativamente”. Estoy de

acuerdo con él, aunque en ese momento mucha gente, en particular empresarios, ya habían comenzado a expresar su decepción por la falta de resultados concretos por el control de las decisiones del Mercosur por Brasil y Argentina. Por otra parte había encuestas sobre qué opinaba la gente sobre la negociación del TLC con Estados Unidos y un gran porcentaje de la población estaba de acuerdo con ellas.

El segundo error que sostiene Porzencaski fue pensar que Uruguay podría conseguir de sus socios la ‘flexibilización’ del Mercosur para comenzar a desarrollar una política comercial independiente. También tenía razón en eso, debido a que se había logrado flexibilización en el caso de la negociación del TLC con México; sin duda el error fue pensar que con Estados Unidos se podría lograr lo mismo; en el caso de México como este era miembro de ALADI, nos permitió comenzar a negociar un acuerdo de complementación económica (ACE) sin que nadie pudiera decir nada dentro del Mercosur; cuando se terminaron las negociaciones lo transformamos en un TLC registrado en la OMC, porque lo negociado ya cumplía todos los requisitos para que se cambiara la naturaleza jurídica del ACE de la ALADI, por un TLC bajo las normas de la OMC y del GATT (30).

Con el correr de los años siempre me pregunte qué hubiera pasado si Vázquez hubiera aceptado en su reunión con Bush que este mandara la carta al Congreso en su visita a Washington en mayo del 2006; yo no descarto que se pudiera haber negociado el TLC. Después si el Parlamento uruguayo lo aprobaba o no ya hubiera sido otra cuestión. En mi opinión el factor que más incidió en que no se pudiera negociar el TLC fue que Brasil estaba en contra de ese tratado y era un socio estratégico fundamental en América del Sur para Estados Unidos y un socio esencial para mantener el equilibrio de la región; ese factor fue, según creo, lo que más peso tuvo tanto en el Departamento de Estado como en el USTR, que fueron los que decidieron parar las negociaciones cinco meses después, en setiembre de ese año. Sin embargo, al principio quien tomaba las decisiones en este episodio era la Casa Blanca, y estaba totalmente comprometida con la aprobación de este Tratado.

Finalmente, lo que decidió definitivamente la cancelación de las negociaciones formales de las negociaciones por parte de Estados Unidos fue la propuesta de hacer un ‘TLC a la uruguaya’ (excluir de las negociaciones los temas

más conflictivos y criticados por determinados sectores en Uruguay como compras gubernamentales y servicios financieros) cuando venció el periodo de tres meses del ‘wali rough’ (plazo para definir el texto a negociar) previsto en el ‘fasto trac’, que disponía que el Presidente de los Estados Unidos pudiera negociar este tipo de acuerdos, y que fuera aprobado en el gobierno de Clinton en el 2004. A raíz de ese intento fue que la Casa Blanca finalmente decidió no seguir adelante con esa negociación, aparte del hecho de que ya no había más tiempo para seguir con las negociaciones.

En realidad el USTR nunca estuvo cómodo con esta negociación dado que eran un grupo chico de negociadores y también estaban negociando paralelamente con Panamá, Colombia y Corea del Sur, países con mayor interés que el que tenían por Uruguay. El interés de Estados Unidos era más político por parte de la Casa Blanca, más que comercial; al principio les interesó porque vieron la oportunidad de aprobar un texto similar al que habían negociado con Perú un poco antes; estaban buscando negociar solamente anexos con las concesiones que se darían los países. Cuando vieron que las posiciones en Uruguay estaban muy divididas y dentro del Mercosur también, les pareció que ya no iba a ser posible una negociación rápida, por lo cual desistieron de seguir adelante.

Cuando en el libro ‘No voy en tren’ se afirma que yo ‘frene’ la negociación, no es exacto. Lo que hice fue poner en conocimiento de Vázquez que el formato del ‘TLC a la uruguaya’ no era aceptable para el USTR ni para el Departamento de Estado. Que además ya no había tiempo para seguir las negociaciones debido a que el plazo que habían acordado Vázquez y Bush de tres meses para estudiar las posibilidades de negociar un TLC había finalizado, y que no quedaba más tiempo para negociar el TLC. También informe al Presidente que no entendían que significaba ‘el TLC a la uruguaya’, cuando el principio que rige para ellos en estos acuerdos es el de que ‘no hay un texto aprobado hasta que todos los temas a negociar estén finalizados’, de acuerdo con el ‘fasto trac’ aprobado en el 2004 por el Congreso de Estados Unidos (single undertaking).

Asimismo le informe que lo que Estados Unidos estaba ofreciendo era un texto similar al que se había aprobado con Perú, y que lo que Uruguay solo podía negociar eran los anexos con las desgravaciones y no el cuerpo general del

acuerdo, como había aceptado República Dominicana hacer cuando la negociación del CAFTA, para poder unirse a las negociaciones. Hice lo que les corresponde hacer a los diplomáticos: informar a sus autoridades donde estábamos parados en esa negociación, y fueron las autoridades que se dieron cuenta que estábamos en una situación difícil para continuar con esa negociación.

Sobre todas estas circunstancias fue también puesto al tanto Gonzalo Fernández, justo unos minutos después de que el Gabinete decidiera mandar la nota solicitando el inicio de negociaciones con el formato 'TLC a la uruguaya', lo que obviamente iba a ser rechazado. Gonzalo Fernández paro inmediatamente él envió de la nota y así terminaba el intento de negociación de un TLC con Estados Unidos. Vázquez hizo inmediatamente una conferencia de prensa donde informo la situación en que estábamos de acuerdo con todo lo que yo le había informado, y explico claramente los motivos expuestos por mí de porque no era conveniente seguir adelante con este proceso de negociación; no fui yo que la frene, sino más bien que logre que la dieran por finalizada los uruguayos antes que los americanos hicieran lo propio, y además sugerí un formato que termino siendo el marco jurídico más profundo que ha tenido Uruguay con Estados Unidos desde hacía muchos años. Obviamente no era un TLC, pero tampoco fue 'la nada' como muchos sostenían y otros querían.

ACUERDO MARCO DE COMERCIO E INVERSION (TIFA)

El Presidente previamente me había llamado para ver si podíamos trabajar en otro formato para anunciar en la conferencia de prensa que brindaría en horas para informar sobre el fin de las negociaciones del TLC. Después de reunirme inmediatamente con el Embajador de Vietnam para conocer más sobre el formato del Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones (TIFA en su sigla en inglés) que tenían con Estados Unidos, le envié los datos recabados inmediatamente de que se trataba este otro formato; el Presidente anuncio públicamente que en lugar de negociar un TLC íbamos a negociar un TIFA de acuerdo con la información que yo le había remitido. La sorpresa fue generalizada porque nadie sabía que era un TIFA. Creo que yo era el único. A pesar de las críticas y de las burlas de muchos, el TIFA se firmó en enero del año 2007 en Montevideo entre el Secretario Adjunto del USTR John Veroneau y el Secretario de Presidencia de Uruguay Gonzalo Fernández. El único miembro del Gabinete que no estuvo presente fue el Canciller Gargano.

El TIFA era un formato muy poco conocido en esa época y su naturaleza era diferente al de los TLC. Eran acuerdos que muchos países que aspiraban en Asia y Medio Oriente a ingresar en el GATT firmaban con Estados Unidos a fin de ir preparándose para que llegado el momento Estados Unidos no se opusiera a su ingreso. El formato original lo había negociado Estados Unidos con Suiza, aunque nunca se aprobó por sus diferencias en el tema de la agricultura. De todas formas los diarios titulaban que el TIFA se firmó en medio de una gran polémica dentro del Gobierno. Si no se conocía no me quedaba claro cuál era el sentido de que se hubiera generado dicha polémica.

Muchos sectores del oficialismo pensaban que este instrumento ‘era algo parecido al TLC’, cuando en realidad no comprometía en nada al país. La oposición por su parte señalaba junto a muchos empresarios y cámaras comerciales, como señala Porzencanski en ‘No voy en Tren’, que el TLC no sería tan beneficioso para todos los sectores. Otros decían que el TIFA era un ‘premio consuelo’ que en realidad no influiría en nada en el acceso comercial a los Estados Unidos. Sin duda que sostener eso sin saber exactamente que era el TIFA, era lo

que hacía pensar que en realidad la polémica no era sobre el TIFA, sino sobre el hecho de que no se hubiera formalizado el TLC, y se hubiera optado por otro formato; este formato era muy claro que se adecuaba a los países que no estaban preparados para negociar un TLC con Estados Unidos, por el motivo que fuera. Y este término siendo el caso de Uruguay.

La realidad posterior demostró que estaban equivocados los que creían que era un 'premio consuelo'. El TIFA con Uruguay, fue de los primeros en el mundo que Estados Unidos negocio, primero y único en América Latina por mucho tiempo. Además fue el mayor responsable de la institucionalización en varios campos donde se generó vínculos entre ambos países después de que se decidió no seguir adelante con el TLC a fines del 2006. Su instrumentación posterior logro lo que nunca se había conseguido a lo largo de los años con los Estados Unidos: la institucionalización de la cooperación bilateral en varias áreas relevantes para nuestro desarrollo económico y social en varios sectores, entre ellos la apertura de mercados de varios productos, y acuerdos importantes en varios temas, más allá del vínculo comercial.

Los que pensaban que el TLC era la única forma de aumentar nuestro cupo de carne bovina más allá de las 20000 toneladas logradas en el GATT, lógicamente quedaron tremendamente desilusionados, pero en ese contexto se negoció acceso al mercado en varios productos, como arándanos, citrus o carne ovina. Sirvió también como compensación en el ámbito comercial con Estados Unidos por la pérdida de preferencias que gozábamos desde los años setenta en el sistema de preferencias (SGP) Según lo que decían las autoridades del USTR después de las reuniones anuales que se hicieron siempre después de firmado, que el TIFA con Uruguay es el que mejor estaba funcionando de todos los que tiene Estados Unidos.

Sin embargo, en la polémica domestica de si un TLC es bueno o malo para el país - que sigue hasta el día de hoy- no se ha tenido en cuenta de que el contexto internacional cambio, no solo en Estados Unidos, sino también que se transformó el comercio internacional fruto del el impulso del desarrollo en Asia, que demostró que se puede negociar otro tipo de modelo diferente a un TLC, como pudo haber sido el Acuerdo Transpacífico, negociado por once países e impulsado por el Presidente Obama. En todo caso, a partir de la crisis 2007-2009, Estados

Unidos cambio su modelo de inserción comercial internacional de 'liberalización competitiva' durante la Administración Obama y dejo de negociar TLCs. Hoy paradójicamente nuestros otros socios del Mercosur tienen el vínculo comercial más profundo con Estados Unidos también con el formato de un TIFA, con un texto prácticamente idéntico al que Uruguay había negociado 10 años antes.

El TIFA estableció un Consejo de Comercio e Inversión, y definió un programa de trabajo que contempla la negociación de todos los temas de un TLC, pero sin poder negociar los temas de acceso a mercado, en los que tiene que intervenir siempre el Congreso a través del Comité de Medios y Arbitrios (Ways and Means). Esta es la principal crítica que se le hace; sin embargo nada impide que se pueda negociar acceso por la vía de protocolos o memorándums de entendimiento en el contexto del TIFA, cosa que hicimos en materia de 'facilitación del comercio'.

De hecho Uruguay desde que se firmó el TIFA uso esta modalidad para acceder al mercado de cítricos, arándanos y carne ovina sin hueso y con hueso. También firmo dos protocolos sobre facilitación del comercio para hacer más expeditivos los intercambios de mercancías y otro sobre medidas de transparencia en cuestiones de medio ambiente. También se negoció en su contexto importantes Tratados sobre Cooperación Científica y Tecnología, Seguridad Social y de Asistencia Mutua en Cooperación Aduanera.

En el futuro, si este instrumento se usa inteligentemente, también se puede avanzar en varias áreas relacionadas con las nuevas tecnologías de la información, la propiedad intelectual, la economía digital, las compras del sector público, los servicios tradicionales y los nuevos, la biotecnología, y en todos los temas donde no se precise pasar por el Congreso de Estados Unidos. En más notorio en que participa el Congreso es en el de los aranceles, que cada día bajan más en el comercio internacional y en los TLCs, que las últimas dos administraciones de Estados Unidos no ha firmado ninguno.

En realidad es un mecanismo en que se puede hacer mucho o puede no hacerse nada. Tampoco se necesita negociar todos los temas de la agenda en forma simultánea (single undertaking) como en los TLCs. Sin duda los temas de bienes son importantes, en especial para los agentes comerciales que exportan

productos de nuestro sector agro-industrial, pero hoy hay una agenda global que nos exige incursionar en política exterior más allá de los temas comerciales de bienes solamente. Identificar la política exterior solo con los temas de comerciales de bienes es un error; mientras estos sigan dominando nuestra política exterior nuestra ‘inserción internacional’ seguirá siendo muy limitada.

Sin embargo, el debate del TLC en Montevideo, demostró que el Mercosur en esa época, seguía siendo visto como lo más seguro para el Uruguay, incluidos varios sectores empresariales. Tener un TLC con Estados Unidos se decía que era muy valioso, pero no se decía que era en la medida que no perdiéramos las preferencias dentro del Mercosur; sin duda, si hubiera salido el TLC, el paso siguiente lógico era renegociar la naturaleza jurídica del MERCOSUR o pasar a ser miembro ‘asociado’ similar a lo que decidió Chile, cuando sus asesores convencieron al Presidente Ricardo Lagos de Chile, que eso era mejor que integrarse al Mercosur, como él quería cuando asumió. Lo interesante de este ejemplo es algo muy importante para nosotros: no había que elegir entre irnos o quedarnos en el Mercosur; podríamos pasar a una ‘zona de libre comercio’ con el Mercosur y a tener un TLC con los Estados Unidos. No me imagino que algún país socio del Mercosur hubiera propuesto ‘echarnos’ en ese caso.

MINISTRO GARGANO

A principios del año 2007, cuando ya el tema del TLC había pasado, comienzan los rumores de que el Presidente Vázquez estaba pensando en sustituir al Canciller Reinaldo Gargano como Ministro de Relaciones Exteriores, y la prensa en general informaba que iba a ser sustituido por mí. Salieron varios artículos de prensa, y casi todos coincidían en que eran solo especulaciones y que Gargano seguiría en el puesto de Canciller. El 21 de febrero de 2007 salió uno que su título era “¿Sale Gargano, entre Gianelli?” El periodista que lo escribió sostenía que “En ‘Perspectiva’ se confirmó que Tabaré Vázquez se comunicó con el Embajador Carlos Gianelli, para ofrecerle la Cancillería. Sin embargo no parece claro que Reinaldo Gargano se vaya del Ministerio de Relaciones Exteriores. El nombre de Gianelli no es el más ‘digerible’ para la izquierda y dado el conflicto con Argentina este no parece el momento para dar una señal de debilidad como el cambio de jefatura en la diplomacia... La resistencia al nombre de Gianelli no es algo raro. Se trata de un embajador de carrera que está identificado con el Partido Nacional. De hecho hoy La Diaria, citando algunas fuentes de Cancillería, señalan que las resistencias podrían tener origen en que “es un blanco que se acercó al Frente Amplio cuando vio que íbamos a ganar. No es de extracción frenteamplista y poner otro ministro más que no sea frenteamplista... Ya tenemos a Lepra, considero la fuente del matutino” (31).

Curiosamente la fuente citada decía también en el mismo artículo un poco antes que “contra la opinión de Vázquez hay una buena parte de la izquierda que entiende que el candidato natural sería el actual Director General de Secretaría del Ministerio, José Luis Cancela”. Esta politización interna de muchos funcionarios diplomáticos siempre existió y es una de las causas de porque se ha debilitado políticamente la Cancillería durante todos los gobiernos en que preste servicios. Por lo visto ‘la fuente’ pensaba que en el gobierno de Vázquez la opinión del Presidente no contaba, sino que era ‘la de buena parte de la izquierda’.

Todas estas noticias de que Gargano iba a ser removido y que yo podría ser su sustituto se dieron en el contexto de la inminente visita del Presidente Bush al Uruguay el 11 de marzo de 2007, un mes después de todas estas especulaciones.

Lo que paso es que nadie sabía la fecha de la visita a Uruguay del Presidente Bush. Las visitas de los presidentes de Estados Unidos al exterior siempre se mantienen en secreto por razones de seguridad, y seguramente estas informaciones, tenían que ver con esa eventualidad. Se especulaba en la prensa mucho con que el gobierno tenía interés de separar la figura del Canciller de la visita, teniendo en cuenta sus tradicionales posturas anti-americanas, aunque nunca supe con certeza el origen de las versiones, y el porqué de ellas en ese momento.

Gargano era público y notorio que estaba en contra de negociar un TLC con Estados Unidos y no lo ocultaba, pero tampoco renunciaba; pero si el Presidente Vázquez lo hubiera querido remover del gabinete le hubiera pedido la renuncia, cosa que no me consta que lo hubiera pensado hacer en ese momento, y menos cuando el TLC no había salido. Unos días después de estas informaciones se confirmó por la Casa Blanca que el Presidente Bush, en una gira que haría por América Latina, visitaría Uruguay.

Con el paso del tiempo puedo afirmar que Gargano no fue el único que no sabía de la fecha en que vendría el Presidente Bush. Yo me entere unos días antes que la prensa porque en una recepción en Washington, cuando salude al Presidente Bush, me comento en el saludo de que ya estaba decidido el viaje a Uruguay e inmediatamente lo informe al Presidente Vázquez, quien ya lo sabía, y la noticia se publicó en nuestra prensa un par de días después. Lo que si fue sorprendente que casi nadie especulara públicamente con que en realidad la visita del Presidente Bush no se vinculaba ya con el TLC, lo que ya se había descartado varios meses antes; la visita en realidad respondía a un tema de reciprocidad debido a la invitación que Vázquez le formulo a Bush en Washington el año anterior.

De todas formas si se analizaba el contexto regional en ese momento, el gobierno estaba totalmente aislado en la región, dado que ni Brasil ni Paraguay se había expedido en el tema del bloqueo de los puentes por los ambientalistas argentinos. Tampoco nos apoyaba la OEA porque su Secretario General Insulsa había declarado que ese conflicto era 'bilateral'; en realidad nadie en Latinoamérica se expresó en favor de nuestro país durante todo el conflicto que duro más de cuatro años; nuestros apoyos venían de fuera de la región: Estados Unidos y la Unión Europea.

Gargano renunció un año después a su cargo y fue sustituido por el Secretario de la Presidencia Gonzalo Fernández (32). En mi caso, además de toda la resistencia que la prensa maneja que tuve dentro del Frente Amplio, yo no era un político, era un diplomático de carrera. Tampoco era auto candidato a ser Canciller. En cuanto a si Vázquez en algún momento me pidió que asumiera la Cancillería era cierto. Fue en el año 2006 y yo acepté el ofrecimiento, que estaba condicionado a que saliera el TLC. Como este no salió yo ya sabía que Vázquez sustituiría a Gargano en algún momento con alguien identificado totalmente con el Frente Amplio.

El tema volvió a estar en la mesa a principios del 2008, y el Presidente optó por designar a Gonzalo Fernández que en ese momento era su hombre de mayor confianza, frenteamplista y del Partido Socialista. ¿El porqué de los rumores? ¿Quién los circulaba? Nunca lo supe. Sin embargo, en una visita que hice a Montevideo tiempo después por un seminario en CEFIR me lo encontré a Gargano y me trató muy deferentemente; riéndose mientras me tomo del brazo, me pregunto con sorna: “¿Embajador cómo anda el Tifa?”. Los dos nos reímos. Siempre me había dado la impresión de que Gargano sabía que iba a seguir un tiempo más en el cargo, a pesar de nunca estuvo alineado con las posiciones del Presidente mientras fue Canciller, y lógicamente me imagino que el Presidente nunca tampoco se sintió en la obligación de informarlo de todo.

VISITA A URUGUAY DEL PRESIDENTE BUSH

Durante la visita del Presidente Bush al Uruguay integre la delegación y fui testigo de un viaje que fue una oportunidad magnífica de ver como los americanos manejan fuera de fronteras el viaje de su presidente, sobre todo el papel que juegan los del servicio de seguridad que lo acompañan. Llego un barco transportando dos helicópteros, que después nos llevaron a la Estancia de Anchorena donde se hizo la principal reunión del viaje. Yo fui invitado a ir en el segundo helicóptero que trajeron, con los principales asesores de Bush. Creo que salimos del aeródromo de Melilla, aunque no lo recuerdo muy bien. Lo que sí recuerdo que cuando estaba por salir alguien del Servicio Secreto me dijo: ‘suba que nos vamos’; intente subir pero no podía por mi baja estatura; entonces el señor del Servicio Secreto, que media como dos metros, me alzo y me tiro adentro del helicóptero; termine cayendo a los pies de los asesores, que me miraron como diciendo ‘¿quién será este?’ y siguieron leyendo sus papeles para la reunión.

Cuando llegamos me fui a encontrar directamente con el Gabinete que estaba en el comedor, donde se realizó la reunión entre los presidentes y ahí Vázquez le presento a su equipo de Gobierno. Mujica era el más divertido y se reía mucho de todos los preparativos del equipo de Bush. Yo estaba al lado cuando Bush lo saludo y le agradeció especialmente que él estuviera presente en esa ocasión. El almuerzo fue un asado y recuerdo que se sirvió cordero, como una suerte de recordatorio a la delegación de Estados Unidos de que Uruguay aún tenía un expediente tramitando el ingreso de nuestra carne ovina a los Estados Unidos. Belela Herrera, la subsecretaria de Relaciones Exteriores de la época, que tenía un excelente inglés, le hizo a Vázquez de traductora durante toda la jornada.

Después del almuerzo hicieron un paseo en un barco por el Rio San Juan, pero solo fueron los dos presidentes y el traductor de Bush. Después de la visita mucho se especuló en la prensa de que hablaron cuando estuvieron solos, pero nunca Vázquez comento sobre esa conversación con los que estábamos en Anchorena; tampoco después de terminada la visita nunca hizo mención de lo que hablaron adelante mío, y ninguna de las figuras de confianza del Presidente me hizo nunca comentarios sobre de que se habló en ese paseo, porque

seguramente tampoco lo sabían; solamente una vez le sentí comentar sus intercambios de opiniones técnicas con Bush de como pescaba cada uno. Fue un paseo similar al que hicieron por el Río Potomac cuando Vázquez lo visito en Washington un año antes.

Volvimos a Montevideo y recuerdo que el viaje del aeropuerto al Radisson Hotel en la Plaza Independencia, a lo largo de toda la rambla había muchísima gente, incluso muchas con banderitas de Uruguay y de los Estados Unidos. También se habían hecho pintadas en las paredes de muchos edificios con insultos no solo a Bush sino también a nosotros. Un amigo después me dijo que a la altura de Malvin vio una pintada que decía: 'Vázquez, Gargano y Gianelli, son vende patria'. Cuando llegamos al Radisson, mientras lo acompañamos hasta el ascensor, le pregunte a Bush si se había imaginado a Uruguay como lo vio. Me dijo que no, que había pensado que sería un país más tropical; la costanera desde Carrasco al hotel lo había dejado asombrado y lo que vio desde el aire desde Montevideo a Colonia desde el helicóptero le había parecido un paisaje de un país desarrollado más que de un país sudamericano.

También nos confesó que era la primera salida de Estados Unidos en que lo vivaron agitando banderitas de Estados Unidos; nos reímos todos, incluido el Embajador de Estados Unidos James Baxter, quien agrego que el por acá también lo habían tratado con mucho cariño. Baxter fue quizás uno de los mejores embajadores que ha tenido Estados Unidos en el Uruguay. Dejo una huella muy profunda y su gestión se puede decir, que no solo se limitó a representar a su país, sino también a ganarse a los uruguayos. Durante años siguió viniendo a Uruguay en los veranos y sus recepciones en el chalet 'Manzanita' que siempre alquilaba en Punta del Este, congregaba a muchos políticos, periodistas, diplomáticos y empresarios de los que se había hecho amigo en el país. Lo notable fue que no hablaba una palabra de español, pero se hacía entender.

El Presidente después de designar a Gonzalo Fernández, quería que me dedicara a defender a Uruguay en el juicio de La Haya, y me felicito por el esfuerzo que había hecho para que el TLC saliera adelante, aunque finalmente no se hubiera podido negociar. El nuevo Canciller quería que volviera a Montevideo a trabajar con él, sin embargo unos meses después, cuando el Dr. Gros Espiell se enfermó, el Presidente Vázquez me nombro como 'agente del caso de Botnia' con

Argentina. Yo ya era el segundo del Dr. Gros de manera que ya estaba empapado de los detalles y había participado en la elaboración de la estrategia llevada cabo por el Presidente en el juicio desde el principio del conflicto y de todas las audiencias que se hicieron en La Haya hasta esa fecha.

QUIENES APOYARON SIEMPRE MI GESTION

Siempre conté con el apoyo de Gonzalo Fernández; en todo momento demostró ser un profesional de alto nivel y una excelente persona. Nunca olvide que cuando se me diagnosticó un tumor de próstata antes de las audiencias en La Haya en el caso con Argentina, le mandé todos mis estudios al Presidente para que me diera su opinión de oncólogo. Vázquez me llamó apenas recibió los estudios y me dijo que eran dos tumores malignos chicos y que me fuera a La Haya tranquilo y me operara cuando volviera. Eso fue lo que hice, aunque tranquilo no estuve nunca hasta que pasaron varios meses después de la operación.

Cuando me tocó representar a Uruguay en el conflicto de las papeleras con Argentina, siempre nos respaldó cuando tuvimos diferencias internas, especialmente con nuestras contrapartes de Dinama, que no distinguían lo que era su rol de contraparte técnica y la representación política en el juicio por parte de los agentes del país. También, mientras el Dr. Gros Espiell fue el agente principal, lo apoyó decididamente en diferencias de enfoque en la estrategia a llevar adelante que siempre mantuvo con el abogado internacional que nos asesoraba en el caso. Las diferencias de Gros, desde el principio estaban ligadas al enfoque que el estudio americano le daba a nuestra defensa. Gros buscaba que el conflicto se terminara rápido, y siempre creyó que todo se solucionaba logrando que Argentina aceptara el 'monitoreo conjunto' del río. Yo estaba de acuerdo con él. En cambio el estudio jurídico que nos asesoraba, era más que obvio que le interesaba que el juicio siguiera hasta el final, durara lo que durara. Duro cuatro años.

También tuvieron diferencias en cuanto a la formación jurídica de otros asesores externos que se contrataron por el estudio, no por cuestionamientos a la idoneidad técnica de ninguno, sino porque era un gran defensor del derecho de raíz latina y se sentía más cómodo trabajando con asesores jurídicos formados en su misma escuela de derecho internacional público. También, cuando el Dr. Gros se enfermó y me tocó a mí ser el agente de Uruguay, Gonzalo Fernández siempre nos dio a quienes representábamos políticamente al gobierno, un soporte

decisivo para cumplir nuestra función defendiendo los intereses del país. A pesar de ser un gran abogado penalista también tenía una formación muy vasta en todas áreas del derecho y nunca trato de involucrarse en el caso como abogado sino que cumplió cabalmente con el rol que él tenía que jugar, más político que técnico; estoy de acuerdo que el rol que debe jugar un Secretario de la Presidencia en esas instancias debe ser el que el cumplió: el de actuar como un representante del Presidente en las negociaciones más que como un jurista; jamás se involucró en las negociaciones; siempre confió en los representantes que se habían designado para el caso, tanto en los abogados como en los técnicos que participaron.

A lo largo de toda mi gestión en los Estados Unidos el Ministro de Economía y Finanzas Danilo Astor siempre me respaldo en los momentos que tuvimos negociaciones difíciles; tampoco yo nunca oculte mi total identificación con su enfoque de la política económica, que en mi opinión fue esencial en el éxito económico de Uruguay en los 15 años que estuvo el Frente Amplio en el poder. Incluso cuando fue el vicepresidente de Jose Mujica se lo veía también como un referente ineludible en los temas económicos, tanto a nivel nacional como internacionalmente, al punto que en algún año fue considerado el mejor Ministro de Finanzas de la región.

Cuando se decido comenzar con un proceso de reforma de los órganos administradores de arbitraje internacional en el CIADI del Banco Mundial, me distinguió como representante suyo junto a alguien de su ministerio que nunca participo, función que cumplí hasta que me jubile. En los momentos más tensos de las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos lo trate frecuentemente y para mí el contacto directo con él fue esencial, aun en la última etapa en que se cayeron las negociaciones de libre comercio.

Casi siempre iba a la Asamblea General de Naciones Unidas en el mes de setiembre y le organizábamos con el Consulado de Uruguay en Nueva York reuniones en la 'American Society' con los empresarios más relevantes de la región y muchos empresarios americanos también. Cuando empezaba a hablar siempre preguntaba cuanto tiempo tenía para exponer, y era increíble la capacidad de síntesis que tenía; si le decían 10 minutos hacia una brillante exposición que duraba 10 minutos; si le decían 30 minutos lo mismo. En sus viajes a Washington solamente lo trataba socialmente porque sus actividades se

vinculaban con los organismos internacionales de desarrollo, en los que Uruguay tenía sus representantes y que eran todos técnicos de confianza de él. De todas formas siempre pusimos un piso de la Embajada a la disposición de las delegaciones que lo acompañaban en esas instancias, reuniones que habitualmente se hacían los fines de semana.

En especial mi vínculo directo con sus asesores fue casi siempre con Carlos Steneri que era el que tenía más experiencia de todos ellos, además de que cumplía un rol decisivo cuando se trataba de sacar al mercado de capitales bonos de Uruguay; además de ser el asesor financiero de Uruguay en Washington, dirigía la oficina de la deuda externa del Ministerio de Economía y en ese rol le tocaba negociar con los tomadores internacionales de nuestros bonos. Recuerdo de que cuando volvió a Montevideo, le dejo de regalo a la Embajada una réplica de un ‘samurai’ que se lo habían regalado cuanto se concretó con Japón la operación de bonos unos años antes. Cuando volví el año pasado el ‘samurái’ aún estaba en la Embajada como un símbolo de las actividades financieras que el equipo de Astori realizó durante todos los años que serví como Embajador en los Estados Unidos.

Para mí siempre fue un orgullo acompañar a Astori a esas reuniones donde explicaba con claridad meridiana las políticas económicas llevadas a cabo por Uruguay en el periodo del gobierno del Frente Amplio. Por supuesto, sacaba siempre notas de lo que decía y después las repetía en mis intervenciones al pie de la letra en Washington, cuando tenía que hablar de esos temas que yo no manejaba con fluidez en mi condición de abogado. El economista chileno Javier Santiso en su magnífico libro ‘La Política Económica de lo Posible’ menciona, que “al igual que varios países de la época, el gobierno del Frente Amplio con la Administración de Vázquez y la conducción económica de Astori, por primera vez en un gobierno uruguayo en sus casi 200 años de independencia, introduce en 2005 políticas ortodoxas en materia fiscal y monetaria junto con medidas con contenido de apoyo social” (traducción del autor) (33).

Me hizo acordar a cuando estudiaba en mi maestría en Bariloche las bases de las políticas socio- económicas en América Latina, sustentadas en las ideas de Raúl Prebisch y la Cepal, y que las incorpore en la tesis con que me recibí. Siempre había pensado que seguir en materia económica solo los dictados del mercado no

era suficiente y tampoco era una política que generara en la sociedad un desarrollo equilibrado que contribuyera a un crecimiento de la riqueza y un descenso de la pobreza equivalente. Para darse cuenta de lo anterior lógicamente no se precisa ser economista, sino ver los datos publicados sobre el crecimiento económico durante esos años. Muchos se lo adjudican al ‘viento a favor’ de los precios internacionales de los ‘commodities’ exportados por Uruguay. Por supuesto que los ‘vientos a favor’ ayudan al desarrollo económico, pero si se no se administran por alguien o por un equipo de gente, siempre terminan favoreciendo a unos pocos sectores. Como siempre muchos se olvidan de que las inversiones que se registraron en esos años fue un motor importante de ese crecimiento, y estas no vienen solas.

Como sostuvo Santiso, fue ciertamente un ejemplo de ejecución de una política que trató de implementar en forma paralela políticas integradas entre el desarrollo económico y el social. Sin duda, la historia lo recordara como un político exitoso, pero me animo a pensar que será más recordado como el economista que trasformo las políticas liberales en el país, y contribuyo al crecimiento de Uruguay durante muchos años a tasas, que los de mi generación que vivimos casi siempre en ‘números rojos’, nunca habíamos sido testigos.

GOBIERNO DE MUJICA

A fines del año 2009 me entere que la idea del Presidente Mujica era que me quedara un tiempo más. Arturo Valenzuela, un gran pensador y experto en relaciones internacionales, de origen chileno, a quien conocí cuando llegue en el año 2005, Hillary Clinton cuando fue Secretaria de Estado en el segundo periodo del Gobierno del Presidente Obama, lo designo Subsecretario para el Hemisferio Occidental del Departamento de Estado. Cuando fui confirmado en el cargo después de las elecciones que gano Mujica, hablamos de la idea de que la Secretario de Estado Hillary Clinton estuviera presente en el cambio de mando entre Vázquez y Mujica el primero de marzo de 2010. Arturo pensaba que quizás podría viajar, e iba hacer lo posible para que la idea se concretara.

A principios de febrero de ese año me llamo y me confirmo que la Secretaria de Estado iba a estar presente para el cambio de mando. Tuve el honor de viajar a Montevideo en su visita y seguramente esa vez fue lo último útil que hice en mi primer periodo como Embajador de Uruguay en los Estados Unidos. Cuando se fue a Buenos Aires a reunirse con la Presidente de Argentina, me comento al pie del avión que había quedado impresionada con el discurso de Mujica del primero de marzo, y finalizo diciéndome ‘educación, educación, educación’, frase que popularizo el presidente Mujica en su discurso de toma de posesión. Mujica en los Estados Unidos era sin duda un personaje muy reconocido. Muchos amigos del cuerpo diplomático lo consideraban como el uruguayo más famoso en el mundo. Al menos, en el tiempo que yo estuve viviendo en los Estados Unidos lo era; cada vez que con mi mujer decíamos que éramos uruguayos, nos decían del país del ‘presidente más pobre del mundo que usa un volkswagen escarabajo’.

Dos años después renuncie al cargo y volví a Montevideo a la Cancillería; el Canciller Almagro me nombro asesor, que en realidad ese cargo otros lo llaman ‘quedar en la bolsa’; de todas formas durante los tres años que coincidí en Montevideo cuando Almagro fue Canciller, para mi fueron años ‘sabáticos’, los que aproveche para dar clases en la ORT, donde me vincule de nuevo con viejos amigos como Javier Bonilla y Álvaro Ramos, y donde tuve la satisfacción de dar

clases sobre los temas y vivencias que tuve a lo largo de mi extensa carrera diplomática y escribir varios artículos sobre política internacional. Siempre había querido dar clases regulares y pude hacerlo durante dos años en esa institución excelente que es la Universidad ORT. Era algo que siempre me quedaba pendiente debido a las exigencias de los cargos que ocupe en mis dos adscripciones previas en Montevideo. De manera que fue una suerte ‘quedar en la bolsa’ y dedicarme a la docencia. En mi segunda embajada en Washington a pesar de que ‘no estaba en la bolsa’ tuve tiempo de dar conferencias en varias Universidades en los Estados Unidos, sobre los temas del tabaquismo como en Richmond y Arizona y también sobre temas de política internacional en Georgetown en Washington y en Denver, Colorado.

Después de mi renuncia a la Embajada, el 1 de diciembre de 2011 sale en Búsqueda un artículo que se tituló “Con el relevo del Embajador en Estados Unidos en Washington, el gobierno cambia la relación ‘cercana’ con Estados Unidos por otra solo ‘correcta’”, firmado por el periodista Andrés Lanza. Me llamo el día antes de que saliera el artículo por si quería comentar algo, pero le dije que no sabía nada; la idea del que le paso la información era que quedara frente a la opinión pública como que me echaron, y no que yo había renunciado (34).

Me sorprendió esa información porque en Cancillería a esa altura ya se sabía que yo había pedido volver porque había otro motivo que yo en ese momento no podía divulgar públicamente. Había postulado para un cargo de Director de Asuntos Jurídicos de la OPAQ, un organismo internacional destinado al desarme químico con sede en La Haya, y ya me habían informado que asumiría el 1 de mayo del año 2012. El Canciller Almagro y los servicios de la Cancillería habían apoyado mi candidatura a ese cargo. Lamentablemente esa oportunidad no se concretó debido a que el límite de edad supuestamente eran 62 años, cosa que no se especificaba en ningún lado, y yo tenía al momento de asumir un año más. Sin embargo, el motivo no había sido la edad sino que el Secretario General era turco y Uruguay no lo había apoyado cuando lo designaron en ese cargo un año antes.

Tampoco se iba a cambiar la política ‘cercana’ con Estados Unidos, de lo cual fue un ejemplo la visita del presidente Mujica a Estados Unidos un año después, como quedo claro con el gesto político del Presidente Mujica al recibir

presos de Guantánamo, la integración a la delegación del Tifa por casi todo el gabinete del momento ya comentada y el apoyo muy fuerte de los Estados Unidos a la candidatura del Canciller Almagro a la Secretaría General de la OEA poco tiempo después.

En diciembre del año 2014 el Presidente Vázquez, recién electo por segunda vez, me honro de nuevo designándome Embajador en Washington por segunda vez para el periodo 2015-2020. Ese segundo periodo fue bastante distinto al primero porque los temas comerciales recíprocos más importantes ya se habían canalizado formalmente en varios instrumentos bilaterales, cosa que ya se había logrado con los productos posibles de ser exportados por ambos países, como naranjas, mandarinas, arándanos y carne ovina con y sin hueso por el lado nuestro, y pollo, pavo y mollejas por el lado de Estados Unidos. Lo único que nunca acepto Estados Unidos fue aumentar el cupo de 20000 toneladas de exportación de carne. Ese cupo había sido negociado en una de las rondas de la GATT, y nunca prosperaron las diversas gestiones que hicimos con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca a lo largo de mi gestión, a pesar de las gestiones realizadas. Solo se podría haber incrementado con la firma de un TLC.

También se había avanzado mucho en ‘la institucionalización’ del relacionamiento bilateral. Quedaba también pendiente avanzar en otros temas más allá del comercio de bienes. Sin embargo, como veremos también esos años para mi fueron muy agitados. Los primeros dos años fueron los finales de Obama y los últimos tres los de Trump. Pero sin embargo lo que más tiempo me llevo fueron los dos juicios internacionales en que represente al país en las demandas que nos hicieron las empresas americanas Phillip Morris e Italba. De todas formas en esos años puse más énfasis, por instrucciones de la Cancillería, en las cosas que aún se podían hacer a nivel bilateral con los Estados Unidos en otras áreas además de la de bienes, particularmente en los nuevos temas de las tecnologías de la información, biotecnología y los temas relacionados con la nueva economía digital.

En el resto de la agenda también nos enfocamos más en los temas de derechos humanos, en la defensa de los derechos de la población LGBTIQ, en la incentivación de la cooperación en materia cultural, el relacionamiento con varias de las Universidades con sede en Washington dc, y en mi caso personal en los

temas que hacían a la protección de la salud pública por el daño creado por los cigarrillos. También fue un periodo en que recibimos muchas delegaciones desde Uruguay en diferentes temas y el Departamento Comercial dirigido por el Ministro Julio Tealdi fue muy eficiente en el desarrollo y coordinación de actividades de promoción comercial.

SEGUNDO PERIODO COMO EMBAJADOR EN ESTADOS UNIDOS

PRESIDENCIA DE OBAMA

En cuanto a la agenda de esta segunda experiencia en los Estados Unidos representando a mi país, debo decir que siguió siendo la habitual de los primeros años (2015-2016) los que coincidieron con los últimos dos finales del Presidente Obama. Creo que su gestión fue excelente, y que será recordado como uno de los grandes presidentes en la historia de los Estados Unidos. Tuve el privilegio de presentarle cartas credenciales en agosto de 2015, y si bien en el pasado había tenido la oportunidad de conversar brevemente con él, en esta ocasión Obama tenía una idea bien definida de Uruguay. Nos comentó, que nunca había estado en Uruguay, pero sabía del ejemplar sistema democrático del país y de su tradición de integrar misiones de paz de las Naciones Unidas. También había tenido la ocasión de conocer a dos presidentes en temas diferentes (se refería a Mujica y Vázquez), y que le impresionaron ambos por su “fuerte liderazgo y prestigio en la región”.

En este segundo mandato el Partido Demócrata había perdido el Senado en el Congreso en las elecciones de medio término, lo que lo dejó en una situación de debilidad muy grande a nivel político, porque ambas Cámaras del Congreso quedaron en manos del Partido Republicano. Paso a ser lo que los americanos popularizaron en casos como este con la expresión ‘lame duck’, que en español estaría referido a una ‘persona debilitada políticamente’, aunque su traducción literal es ‘pato incapacitado’. La victoria republicana en las elecciones de medio término a fines del 2014 fue apabullante, y perdió estados claves en que había ganado en las elecciones del 2012. El resto de su mandato le fue muy difícil su labor sin mayorías, y sus iniciativas en el Congreso fueron permanentemente bloqueadas por los republicanos en el Congreso.

En la agenda de política exterior de la segunda Administración del Presidente Obama se produjeron cambios importantes. Los dos conceptos impulsados en política exterior por la pasada administración republicana, el de la ‘guerra preventiva’ y las ‘intervenciones unilaterales’ fueron dejados de lado; en cambio las características de su nueva política exterior fue la búsqueda de

acuerdos para afrontar los nuevos desafíos globales; reorienta su política de seguridad, su relacionamiento comercial y la defensa de sus alianzas en occidente, en el nuevo contexto internacional, donde se destaca el gran ‘salto adelante’ de China en el contexto global.

Su política exterior comienza a tener como la zona prioritaria los vínculos con los países de la región de Asia-Pacífico, en donde impulsa el Acuerdo Transpacífico (TTP en su sigla en inglés) y una reafirmación de su alianza con Europa buscando la negociación de un acuerdo Transatlántico (TTIP en su sigla en inglés). También dentro de la nueva agenda internacional figura la crisis en el Medio Oriente como la generada por la ‘primavera árabe’; todo lo anterior se da en un contexto donde se comienzan a destacar por sus atentados grupos terroristas que buscan expandirse aprovechando la desintegración que sucedió después de la invasión de Estados Unidos en Iraq y la guerra civil en Siria. Para completar el cuadro de prioridades también se seguía de cerca la situación entre Israel y Palestina cada vez más tensa.

Durante ese periodo invitamos a un grupo de parlamentarios uruguayos para que tuvieron reuniones con varios congresistas, donde pudieron apreciar cómo se veían los acontecimientos políticos en Estados Unidos desde el Congreso y de la imagen positiva de Uruguay en Estados Unidos. El objetivo de la visita fue promover un diálogo político de alto nivel entre ambos congresos y de proponerles la creación de un mecanismo institucionalizado que permitiera impulsar de forma permanente una agenda de intereses del parlamento uruguayo en el consejo de los Estados Unidos. La delegación fue encabezada por el Presidente de la Cámara de Diputados Mahia, acompañado del Senador Penades, y de los diputados Chiazzaro, Gandini y Mieres.

Lejos estábamos de suponer que cuando terminara el periodo de la presidencia de Donald Trump, un grupo de extremistas y xenófobos de ultraderecha iban a invadir uno de los símbolos de la democracia americana más respetado como el Congreso, a fin de evitar que se certificara la designación del presidente Biden, que había ganado las elecciones. La mayoría de la prensa acusaba al Presidente Trump de instigarlos a que lo hicieran. Lo haya hecho o no, nadie puede negar que fue una de las consecuencias de su discurso agresivo cuestionando la legitimidad de las elecciones en esa oportunidad; el solo hecho

de afirmar sin pruebas que le habían ‘robado’ las elecciones estaba recogiendo lo que había sembrado con este episodio, que quedara inscripto como uno de los desafíos más retrógrados a un símbolo que representa, más allá de las diferencias político-partidarias, el sentimiento democrático y republicano de toda una nación.

La política hacia América Latina no fue todo lo prioritaria que nos hubiera gustado ni en los dos años de Obama ni en los tres años del Presidente Trump. En la reunión de presidentes que se realizó en Panamá en el año 2015 no pasó nada relevante. Nuestra región no fue tenida en cuenta en esos años para las autoridades americanas de la época. Salvo casos de países individuales que siempre por su dimensión convocan la atención, ya sea por su vecindad como México o por su tamaño como Brasil, el resto de la región se le da poca importancia. Los temas que se le prestan atención vinculados a América Latina, son básicamente aquellos que tienen repercusión doméstica como es el caso del narcotráfico y la inmigración ilegal.

Quizás la gran excepción fue durante la presidencia de Obama el relacionamiento bilateral con Cuba. La visita de Obama a La Habana y el inicio paulatino del descongelamiento de las relaciones bilaterales con la adopción de varias medidas de apertura fue histórica, a pesar de que luego Trump la hizo retroceder bastante con medidas que anularon ese gran esfuerzo. Lamentablemente en esa oportunidad tampoco se levantó el embargo que tanto perjudica la vida cotidiana de los cubanos; aparte de su repercusión mediática por la visita a la isla de un presidente a Estados Unidos, quizás lo más impactante fue levantar la restricción de viajar desde Estados Unidos a La Habana.

En cuanto al comercio bilateral con Uruguay en el periodo de Obama estuvo marcado primero por un descenso brusco al inicio de la crisis 2007-2009, pero a partir de ese año comienza a revitalizarse. El motor de ese crecimiento fue la inversión, que en ese periodo creció mucho y fue más importante que en años anteriores. La balanza comercial al día de hoy se caracteriza por un fenómeno que es ya casi una característica permanente: el progresivo déficit de la balanza comercial en el caso de Uruguay.

A fines del año 2019 exportamos a Estados Unidos 450 millones de dólares (si se incluye lo que exportamos a las zonas francas, la cifra asciende a 628 millones de dólares); en cambio importamos en el mismo periodo 761 millones de dólares, según cifras de Uruguay XXI. A pesar de que la balanza comercial los bienes crecieron en los últimos años, en el 2019 registro un saldo negativo del 49%.

La exportación de bienes en ese periodo se destacan claramente las de carne bovina con el 45% y la madera con el 12% del total, y también se registró un incremento de cítricos desde que se aprobó su ingreso en el año 2014, miel y vinos; en el caso de Estados Unidos se destacó los aceites de petróleo con un 35% del total. En cuanto a la composición de los bienes, Uruguay exporta básicamente bienes; en cambio Estados Unidos exporta productos con más valor agregado como aparatos eléctricos de telefonía, generadores eléctricos y computadoras, por ejemplo.

En este periodo hubo un intenso trabajo de Uruguay XXI para incrementar las exportaciones de servicios, como fue el de tecnologías de la información (Tics) y la exportación de servicios logísticos. También se impulsó con mucho esfuerzo la marca Uruguay Smart Cervices, basada en las ventajas que ofrecemos como una fuerza de trabajo competitiva, adaptable y de alta calidad técnica.

También la decisión del Presidente Mujica de legalizar el uso de la marihuana nos hizo conocer a varios representantes, en particular de los estados de Colorado, Washington y California de la zona oeste de Estados Unidos, que iban a la vanguardia de la legalización para fines recreativos y de consumo de cannabis. Estuvieron en misión oficial en Washington el Presidente del Banco Central Mario Bergara y Juan Andrés Roballo, el Prosecretario de la Presidencia. En Montevideo querían averiguar como hacían los estados del oeste de Estados Unidos una vez legalizada la marihuana para financiar la comercialización del producto, dado que a nivel federal seguía prohibida y ningún banco grande financiaba el comercio de ese producto. De los encuentros que mantuvimos quedo claro que por ahora será muy difícil que los bancos federales financien esas operaciones, como comento Bergara públicamente cuando arribo a Montevideo. En el caso de los estados que la habían legalizado quienes financiaban las operaciones eran los bancos estatales.

La Embajada fue muy activa en el tema de la protección de los derechos de las personas LGBTIQ, en particular nuestra representante alterna Cecilia Otegui. Tuvimos el rol de coordinadores de la comisión que se ocupaba del tema y además fuimos sede en Uruguay de una reunión que se realizó en Montevideo en setiembre del 2019 para discutir temas de economía, comercio y turismo que fue muy concurrida. La Embajada fue muy activa en este tema, y se realizaron muchas de las reuniones que se hicieron para coordinar el tema en Washington. La Embajada marcó un liderazgo indiscutido no solo a nivel regional sino también a nivel de países extra-regionales que están muy ligados a la promoción de la defensa de los derechos de estos grupos sociales, habitualmente discriminado. El Departamento de Estado también nos reconoció públicamente nuestra participación activa.

PRESIDENCIA DE TRUMP

Desde el año 2017 al 2019 me toco ser testigo de la nueva administración del Presidente Trump, que significo para los Estados Unidos el retorno a un periodo nacionalista con características que ya muchos creíamos que habían pasado a la historia. Una vez más comenzó a afirmarse de nuevo la teoría del ‘realismo del poder’ de épocas anteriores al Gobierno de Obama. En el caso de América Latina, incluso se llegó a mencionar la Doctrina Monroe, de ‘América para los americanos’; no lo podíamos creer que se invocara una doctrina elaborada hace 200 años para un caso específico y que nunca se aplicó después por ningún otro presidente.

La candidata para ganar las elecciones era Hillary Clinton, y fuimos con muchos colegas a la Convención Demócrata en Filadelfia a mediados del 2017 convencidos de que las elecciones las ganaba fácil; sin embargo después de volver a Washington, la mayoría de los embajadores presentes, entre ellos yo, pensaba que a Hillary Clinton no le sería tan fácil ganar las elecciones, debido a que todo el mundo en la Convención del Partido Demócrata hablaba de Trump y no mucho de ella. Trump tenía mucho más ‘rating’ que ella y en las últimas semanas de las elecciones el ataque, más personal que político, le hizo ganar las elecciones, a pesar de que en el voto popular tuvo una mayoría de más de dos millones de votos.

Este es uno de los rasgos más curiosos del sistema político que los americanos heredaron de ‘los padres fundadores’, que se puede ganar sin tener la mayoría de los votos. Este sistema trata de proteger más los equilibrios entre los estados chicos y del de los estados con mayor población, y es por eso que al Presidente lo elige un colegio electoral, donde votan 538 electores provenientes de los 50 estados. Quien llegue a tener más de 270 votos gana la Presidencia. Siempre se menciona que el Partido Republicano ha ganado el voto popular una vez en os últimos 20 años y ha gobernado por 12 años en ese periodo. Otra decisión que se tomó en el mismo sentido es que todos los estados tienen solo dos senadores, tengan la población o la dimensión que sea.

Trump fue de una agresividad que pocos podían haber pensado en una disputa electoral en un país como los Estados Unidos, en especial en la última semana antes de las elecciones. Aparecieron sorprendentemente noticias sobre Clinton que no la dejaron bien parada frente a la opinión pública, como el conocido caso de que usaba un solo celular para manejar todos los temas, los oficiales y los personales. Hoy en día las elecciones se convirtieron más bien en un fenómeno mediático que en un acto popular, donde suele ganar el candidato que mejor comunica y que tiene una publicidad más incisiva, y la capacidad de llegarle por esos medios a todos los estratos sociales de una manera más convincente. No solo Trump fue un ejemplo de eso sino que también lo había sido Obama cuando gano su primera elección.

Trump ganó las elecciones en noviembre de 2006 por poco margen, pero gano todos los 'swing states' (estados que las definen) que suelen ser Carolina del Norte, Florida, Pensilvania, Michigan, Wisconsin y Arizona. Con su triunfo las cosas cambiaron mucho en el campo de las relaciones internacionales, y para America Latina en especial. La región en su conjunto perdió gran peso en la agenda del gobierno, y solamente quedo activo un tema: el vínculo con Venezuela. Este país, sobre todo después del periodo de Chávez que tenía las características comunes de un gobierno populista, pero que no había quebrantado todavía las bases de la democracia, se convirtió en el gobierno de Maduro en un país dominado por el autoritarismo, desconociendo las instituciones existentes, en especial la Constitución. Esto indudablemente preocupo, no solo al Gobierno, sino también a la oposición y a la opinión pública en general en Estados Unidos. También a otros países de Occidente y de América Latina.

Ese fue prácticamente el único tema latinoamericano que paso a tener relevancia, y en especial los esfuerzos para derrocar al sustituto de Chávez, Nicolás Maduro. Este tema fue apoyado por la gran mayoría del sistema político y los esfuerzos del gobierno por derrocar a Maduro fueron en esos años bastante populares en los Estados Unidos, a pesar de que fracasaron. De todas formas el gobierno de Trump en este caso aplico lo que se conoce como 'soft power', y aparte de sanciones económicas a personas físicas no intento directamente ninguna medida de fuerza para sacar a Maduro del poder, salvo algunas acciones menores intentadas por el Presidente de la Asamblea General, Guaido, y que más bien

parecieron obras de un ‘principiante’ quede de un líder político, pero que gozaba en ese momento del apoyo de gran parte de los países latinoamericanos, Estados Unidos y Europa.

También la mayoría de los países latinoamericanos estaban de acuerdo con esa política y el llamado ‘Grupo de Lima’ fue el más activo, y conto con todo el apoyo del Gobierno de Trump, y en general de todo el sistema político de Estados Unidos. En Latinoamérica las posiciones estaban más divididas y en el caso de Uruguay, se estaba en contra de medidas de fuerza y de otras medidas económicas de presión que se aplicaban; pero el Gobierno de Vázquez creía que la solución era la realización de elecciones libres por parte del gobierno, y que las elecciones fueran controladas por organismos internacionales neutrales.

El nuevo gobierno de Trump conto con el apoyo incondicional de la OEA. También se crearon varios grupos de apoyo internacional para intentar que Maduro llamara a elecciones libres, pero a la fecha eso sigue sin pasar y la crisis económica y social de Venezuela es de las peores que ha conocido la región en los últimos tiempos. Uruguay en un momento determinado tomo la iniciativa de crear un grupo de contacto con la Unión Europea y el Grupo de Montevideo con México y algunos países del Caribe, para mediar en el caso, pero las posiciones estaban demasiado polarizadas para que se pudiera hacer algo.

Ahora que cambio el Gobierno de Estados Unidos la posición del país aún no ha sido explicitada profundamente, pero de acuerdo con declaraciones de su nuevo Secretario de Estado, seguramente se seguirá alentando contactos para que se llegue a un proceso de elecciones totalmente libre, bajo los auspicios de países como México y Noruega, que desde un principio demostraron estar dispuestos a contribuir con la solución de esta crisis, que ya lleva bastantes años.

La política anti Maduro de la administración Trump cometió el error de tratar de imponer otro presidente paralelo sin elecciones, lo que tampoco prospero debido a que el remedio era peor que la enfermedad. Hacer caer un régimen autoritario, que desconocía todas las instituciones democráticas, y tratar de imponer al Presidente de la Asamblea Nacional electo legítimamente a Guaido como presidente del país por medios no democráticos, en realidad lo que se provoco fue fortalecer este Gobierno venezolano más, y también violar los

principios elementales de la democracia; lo curioso que el intento de imponer a Guaido, tuvo el apoyo de casi todo Occidente; pero en contra a casi todo el resto del mundo.

Sin duda Venezuela está atrapada en una trampa difícil de solucionar, donde la ciudadanía pasó a ser el rehén del conflicto, y comenzó una de las migraciones más importantes que se conocen en América Latina en su historia. La lucha por el poder en ese país la están pagando la mayoría de los venezolanos, que además están asistiendo al triste espectáculo de la caída de su única fuente de exportación que es el petróleo, del cual Venezuela es el primer productor a nivel mundial. Ciertamente cuando se regularice la situación institucional ese país hermano necesitara mucha ayuda internacional para volver a su situación anterior a este periodo populista y autoritario que impuso el actual gobierno.

Durante esos tres años todo contacto con autoridades de la Administración y miembros del Congreso americano se limitó a hablar de este tema, donde para mí como representante del Gobierno uruguayo resultó muchas veces difícil el dialogo, dado que el tema en Washington se trataba en nuestra Embajada en la OEA, y quien se encargaba era mi colega el Embajador Hugo Cayrus, quien siempre me tuvo informado de la situación y de las perspectivas de solución del tema, pero rara vez fui involucrado en este tema desde Montevideo. Lo mismo sucedía en el caso del resto de la Embajadas ante la casa Blanca. O sea que los embajadores ante la Casa Blanca dependíamos de la relación que tuviéramos con nuestros embajadores en la OEA para estar informados de los pormenores de este conflicto. Por suerte yo me llevaba bien con el Embajador Cayrus.

El tema del muro con México, al contrario del caso de Venezuela, no lo favoreció al Presidente Trump porque su costo parecía desmedido y sin sentido práctico. Todos sabíamos que hacer un muro para que no siguieran pasando inmigrantes provenientes de México era utópico y de costo desmedido. En la agenda con América Latina fue el tema inmigratorio el que tuvo más impacto para el Gobierno y en la opinión pública, debido a que en él se resumían otros temas como el de la raza, el transito ilegal de personas y de drogas, el de los niños separados de sus padres o casos como el los 'dremers', jóvenes que habían crecido en Estados Unidos y el Gobierno de Obama les había dado facilidades para que

podían realizar sus vidas más allá de las limitaciones conocidas de sus padres en condiciones de ilegalidad.

Y el tercer tema relacionado con América Latina se refería al cambio de situación en la relación de Estados Unidos con Cuba que se había producido luego del viaje histórico de Obama a La Habana. El nuevo Gobierno desactivo en general los cambios en ese tema; muchos fueron eliminados, pero muchos menos de lo que habíamos imaginado, como por ejemplo el reinicio de los vuelos a ese país desde Estados Unidos aún perduran, aunque en mucho menor medida que antes. Estos temas que son conocidos y que involucraban muchos votantes de las ‘minorías’, pensábamos que iba a incidir negativamente en el voto en contra de los republicanos, sin embargo nos equivocamos: el país salió de las elecciones del 2020 dividido casi en mitades, por lo cual parece claro que muchos ciudadanos de las ‘minorías’, votaron por el Partido Republicano encabezado por Trump.

Y en los últimos años el trato abusivo de la policía y grupos racistas a afrodescendientes, que en algunos casos llevaron también a hechos criminales, fue otro de los temas que más costos políticos le acarrearón al Gobierno. Ya estaba en Montevideo cuando la asonada al Congreso, que sin duda fue como el acto final de una película melodramática, en un país reconocido por sus instituciones democráticas y por la ejemplar separación de poderes que viene desde la época de los padres fundadores de Estados Unidos. El mundo quedó sorprendido de este acto irracional, aunque los que estaban siendo testigos de la actitud final del Presidente de negar que había perdido las elecciones, generó un enrarecimiento del clima político y nadie descartaba que se terminara de la manera en que terminó el Gobierno del Presidente Trump.

En relación con la agenda bilateral fue muy poco lo que pudimos hacer debido a que para la Administración Trump América Latina, a excepción del tema de Venezuela, tenía muy poca relevancia. Fue dejada en manos de latinos, en su mayoría de origen cubano, y donde fue el Senador Rubio de Florida, quien sin duda concentró en sus manos las decisiones más importantes en relación con la región. Esta opinión era compartida por la mayoría de nuestros colegas del Grupo Latinoamericano (GRULA). Al final de este proceso, uno de los funcionarios de origen cubano más importantes en la toma de decisiones sobre América Latina

de la Casa Blanca, termino siendo el Presidente del BID, lo que también fue una enorme sorpresa para los diplomáticos y nuestros representantes en los bancos de desarrollo con sede en Washington, que fueron testigos de ese triste episodio. No se cumplió un acuerdo de ‘caballeros’ que existe desde hace años de que el Presidente del BID sea un ciudadano de América Latina, así como el del Banco Mundial siempre es un americano y del del Fondo Monetario Internacional siempre es un europeo.

Muchos países votaron en contra del nuevo Presidente americano del BID, Maurizio Claver-Carone, pero la decisión se tomó por una votación que se relacionaba con el porcentaje de las acciones de los estados miembros del BID, no por el sistema de un voto por miembro, sino que se decidió por el voto de muy pocos países que juntos tienen la mayoría de las acciones del BID. También en otro episodio anterior se decidió que el representante de Venezuela en el BID no siquiera siendo quien había nombrado el Gobierno de Maduro y se aceptó la designación de un representante de la oposición. También se canceló la Asamblea de Gobernadores que se iba a hacer en China en el 2018, con lo cual fue lamentable ver coser testigo de como una institución tan importante para la región para financiar sus proyectos de desarrollo, se hubiera politizado totalmente, y el responsable de esto fue el Presidente saliente, el colombiano Luis Alberto Moreno quien cedió a las presiones que recibió desde el gobierno de Estados Unidos.

Finalmente esta política de Estados Unidos sobre Venezuela tuvo un final previsible: favoreció al Gobierno de Maduro y perjudico al pueblo, que además de emigrar masivamente está viviendo una etapa de pobreza como nunca habían conocido. Estas consideraciones seguro que también se las están haciéndolos funcionarios a cargo de latinoamericana de la Administración Biden y tengo la esperanza que puedan encaminar un proceso de reformas en ese sufrido país, que desde hace años es el que vine pagando el precio de esa crisis política, económica y social. La emigración de ciudadanos venezolanos a la mayoría de los países latinoamericanos, incluso a Uruguay, viene marcando uno de los acontecimientos sociales más importantes y dramáticos en la historia de nuestro continente desde su existencia.

Yo al principio pensé que sería en el caso de países chicos como el nuestro, con una agenda poco diversificada, sin temas importantes para ellos los que no les prestaban atención, sin embargo también pasaba con Chile que siempre ha sido el país más admirado por las administraciones americanas o Cuba y Nicaragua por sus ideologías, sin embargo ninguno de ellos acapararon la atención de la Administración americana; pensaba que quizás una excepción podía haber sido el interés por ayudar a los países del triángulo del norte (Honduras, el Salvador y Guatemala) por sus crisis económicas tremendas y el esfuerzo de emigración de miles de sus ciudadanos a Estados Unidos; sin embargo fueron varias Ongs quienes le prestaron más atención a esos países; ninguno de estos casos se veían desde Washington con un interés especial; la agenda era Venezuela, Venezuela, Venezuela.

En el caso del relacionamiento bilateral con Uruguay en este periodo puedo destacar solamente dos acontecimientos. El primero fue la reunión del TIFA que realizamos con nuestra contraparte del USTR (oficina de comercio de la Casa Blanca). El TIFA es el instrumento bilateral más importante que tenemos con Estados Unidos y que a quien le conviene hacer reuniones todos los años no es solo a ellos, sino a nosotros también. Teníamos que transformar la sustancia de esas reuniones y comenzar a tratar y ver como podíamos establecer un esquema de cooperación más fructífero en el futuro en los temas de tecnología, servicios e inversiones, convencido que al día de hoy son los que tienen la mayor posibilidad de crecer en el intercambio comercial recíproco.

Les transmitimos nuestra percepción de que las perspectivas de incrementar las clásicas exportaciones de bienes son muy reducidas, por no decir que son casi imposibles de aumentarlas porque están, y seguirán estando limitadas por cuotas arancelarias o tarifas muy elevadas. Las autoridades del USTR coincidieron con nosotros de que existe un importante potencial para ampliar los vínculos en estos sectores de desarrollo reciente. Este cambio sin duda no fue casual sino que va en línea con una tendencia a nivel global, donde los intercambios de bienes después de la crisis 2007-2009 cayeron y aumentaron los productos surgidos de la revolución digital, que han permitido elevar sideralmente los beneficios de las empresas transnacionales, a través de cadenas de valor proveedoras de manufacturas. Citamos la importancia de trabajar en

estos temas con Estados Unidos a pesar de que también esta tendencia originalmente comenzó en el Asia, y en particular en China.

También en esa reunión describimos nuestra relación con China quien es nuestro principal socio comercial a la fecha, pero señalamos, que a diferencia de otros países de América del Sur, en el área de las inversiones el vínculo comercial es más fuerte con los Estados Unidos que con China. Quedaron asombrados cuando le dijimos que las empresas americanas controlan más de 11000 millones de dólares de activos en nuestro país (datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos). En el rubro de servicios, excluyendo los tradicionales como turismo y la logística, el segmento denominado ‘no tradicional’, reúne una serie de operaciones de sumo valor y en las que Uruguay se viene especializando, como por ejemplo servicios recreativos o en el sector de audiovisuales.

Esos datos yo ya los había hecho públicos en una reunión que organizó la Cámara Comercial Uruguay- Estados Unidos en Montevideo unos meses antes, y recuerdo la sorpresa de muchos empresarios nacionales presente en esa ocasión. La delegación que llegó de Montevideo como en la Embajada quedamos satisfechos de esa reunión porque estaba marcando un antes y un después en nuestra agenda con los Estados Unidos, cosa que se destacó también en el comunicado final de la reunión. El Tifa es el mecanismo más importante que tenemos en nuestra relación bilateral y hay que darle siempre continuidad.

Fue en esa época que la Embajada de Uruguay impulsó la apertura de un Consulado General en San Francisco, siguiendo los antecedentes de la creación por parte de Dinamarca de una ‘Embajada digital’ y también del impulso que al sector de las modernas tecnologías de información le viene dando Estonia. En su libro ‘La Cuarta Revolución Industrial’, Klaus Schwab en la tapa final del libro sintetiza perfectamente el motivo del porque en ese momento le propusimos a la Cancillería que abriera un Consulado General en San Francisco. El propósito fundamental era, usando las palabras de Schwab “buscar una convergencia de sistemas digitales, físicos y biológicos, que caracterizan la nueva revolución tecnológica...Las nuevas tecnologías están cambiando la manera en que vivimos, trabajamos y nos relacionamos los unos a los otros, y la velocidad, amplitud y profundidad de esta revolución nos están obligando a repensar como los países

se desarrollan, como las organizaciones generan valor e incluso que significa ser humanos” (35).

También le sugerimos a la Cancillería que su jurisdicción se extendiera al resto del territorio americano en el tema de las nuevas tecnologías digitales. Los temas que sugerimos que se ocupara este Consulado General nuevo los enumeramos a partir de que la Presidenta del Banco Santander, Ana Botín, en el prólogo de ese libro, quien describió esta nueva realidad: “la mecanización y la producción en masa trasladaron a millones de personas de la producción agrícola y el campo a las fábricas y ciudades. Las computadoras y el desarrollo de los medios de transporte hicieron posible la construcción de cadenas de abastecimiento más extensas y flexibles, que han atravesado fronteras y han convertido los mercados locales en mercados globales y más independientes que nunca” (36).

El Consulado General finalmente se abrió; el propósito que tenía era que se transformara en una oficina para trabajar con empresas innovadoras, startups y compañías globales, y lógicamente debería vincularse estrechamente con las autoridades locales y uruguayos radicados en San Francisco y en el resto de los Estados Unidos. Sería un complemento y un instrumento importante para el país para la aplicación de las ‘agendas digitales’ con que contamos desde el año 2007 y tener también en la costa oeste un instrumento que se convirtiera en contraparte en Estados Unidos de organizaciones como la CUTI en materia de tecnologías de la información o Agesic en materias de cuestiones digitales. El Consulado se abrió a fines de la Administración del Frente Amplio y con las funciones que describimos antes, pero no sé muy bien si ha comenzado a funcionar con esos propósitos después del inicio del nuevo gobierno en Uruguay.

Lo habíamos concebido con el ingeniero José Clastornik, en ese momento Director de Agesic, el Embajador Carlos Amorin , Director General de Secretaría de la Cancillería y con funcionarios del BID que ayudaban a Uruguay en la implementación de un préstamo en esa área, como un punto focal en el área de la tecnologías de la información, en el centro de la revolución económica que está ‘transformando el mundo’; el hecho de que ahí estuvieran las principales empresas de la era digital, especialmente las localizadas en el Silicón Valley, donde está ubicada la Universidad de San José especializada en esos temas y

donde tiene lugar el Foro Económico Mundial, eran motivos suficiente para la instalación de ese Consulado general con esas funciones. Este es un proyecto innovador y atractivo para los uruguayos pioneros en estos temas así como para los uruguayos que trabajan en proyectos innovadores en el oeste de los Estados Unidos.

Me dio el tiempo para poco antes de retornar a Montevideo de viajar a San Francisco a la inauguración del Consulado General y confirme lo acertado de haberlo abierto. Cuando hable en el acto protocolar señale que más que tareas consulares ese consulado podía ser proyectado como el primero con funciones temáticas como vienen haciendo el selecto grupo de 10 países que vienen a la cabeza de las innovaciones en materia digital, en especial del gobierno electrónico, en el que está incorporado Uruguay.

En estos últimos tres años de mi misión como Embajador en los Estados Unidos, fuimos testigos del desarrollo de temas vinculados a la política exterior que polarizaron a la opinión pública tanto como el de la economía nacional, como la guerra comercial con China, el caso de Ucrania que provocó el fracasado intento de juicio político en el Congreso por el Partido Demócrata al Presidente Trump, la relación con Corea del Norte, la guerra civil en Siria, la bomba que se descargó sobre Afganistán, las fracasadas propuestas de paz en el conflicto de Israel y Palestina, el silencio ante la anexión de Crimea por Rusia, el apoyo indisimulado al Brexit, las críticas reiteradas a la OTAN, además de la mala relación con varios líderes de la Unión Europea, en particular con los de Francia y Alemania, que comenzaron con las críticas de Trump de la OTAN. La política exterior del Presidente Trump tuvo demasiados frentes al mismo tiempo, y como dice el popular dicho ‘el que mucho abarca, poco aprieta’.

El retiro de su participación en varios organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud, del Acuerdo de París sobre el cambio climático, el retiro de la Unesco y también su amenaza de retirarse del órgano de solución de controversias de la OMC, han hecho pensar a muchos analistas políticos en un retorno al ‘aislacionismo’ de la primera parte del siglo XX. Sin embargo, fueron también factores adicionales a los domésticos que también han hecho fracturar a la opinión pública en dos polos ideológicos opuestos, que dividieron al país casi en dos mitades.

En los Estados Unidos de hoy se puede apreciar una serie de factores que han generado los cambios que apreciamos entre los gobiernos de Obama y las nuevas tendencias en la sociedad americana con el triunfo de Trump. Se aprecia una sensibilidad sobre temas que la propaganda convierte en verdades que nunca se han podido probar, pero sin embargo este fenómeno pasa a tener una influencia crucial. Trump ha convencido a mucha gente de que este sistema solo beneficia a unos pocos y básicamente a las corporaciones, cuando probablemente este país sea el que tiene una de las clases medias más poderosas del mundo, que políticamente están más al centro que a la izquierda o la derecha.

El Partido Republicano ha estado también aportando una organización política eficiente que ha impuesto esta forma de pensar, porque la realidad indica que poco menos de la mitad de los votantes de Estados Unidos en las últimas elecciones nacionales del 2019 votaron por esta opción ultra-conservadora que representaron las ideas de Trump. Tampoco el Partido Demócrata pudo concretar el juicio político a Trump, lo que generó en los distintos grupos sociales un desprestigio grande de la clase política, además de la polarización que cada día se hizo más evidente. El país en que tradicionalmente se imponía el centro político comienza a dar lugar a posiciones radicales muy difíciles de poder ser sintetizadas por los dos partidos tradicionales.

El centro comienza a dar señales de que ya no es el que define las elecciones, lo que sería un cambio muy significativo en el sistema político americano. Hay quienes explican esta polarización debido a que Trump en la primera parte de su gobierno tomó medidas económicas, básicamente fiscales como una rebaja impositiva fuerte, sobretodo del centro de Estados Unidos y aplicó un 21% de aumento de impuestos a las grandes corporaciones y un aumento del gasto público de 0.7% del PIB. Estas medidas expansivas tuvieron un impacto positivo en la economía interna, lo que también seguramente incidió en la buena votación del Partido republicano en la última elección.

Como describió acertadamente el académico holandés y catedrático de estudios internacionales de la Universidad de Yale hace muchos años, Nicolás Spykman, en su famoso libro escrito durante la Segunda Guerra Mundial, 'America's Strategy in World Politics' (la Estrategia de Estados Unidos en la Política Mundial) en 1942: "una política basada en el nacionalismo ofrece a los

trabajadores y sus sindicatos que serán controlados los monopolios industriales; ofrece al capital una organización política que asegurara que los sindicatos cumplan sus funciones, y a muchas personas de las clases medias que habrá una planificación nacional que asegurara que no habrán demasiados cambios en sus hábitos “(37).

Estas reflexiones se pueden transpolar a nuestros tiempos. El instrumento fundamental es la propaganda permanente por las redes sociales que demuestre el éxito y poder permanente de este ‘nuevo nacionalismo’, o ‘populismo’ como lo califican otros, del que fui testigo en los últimos años de mi carrera diplomática en los Estados Unidos. Muchos temas se basaron en lo que hoy se ha dado en denominar en Estados Unidos ‘postruth’ (‘posverdad’); repetir algo que no necesariamente es cierto muchas veces, y para que con el tiempo se transforme en una verdad (38).

En esos tres años fue muy poco lo que pudimos hacer con un Gobierno donde nuestro continente no fue nunca prioridad. Solo quedaron algunos países ya mencionados que siguieron teniendo relaciones cercanas debido a sus políticas internas, en que por diversos motivos se podían transformar en el futuro en graves problemas de seguridad como fueron los casos de Venezuela, México y Colombia, y que ya venían de antes con una incidencia fuerte en la agenda bilateral de Estados Unidos.

Todos los países, que geográficamente se sitúan en lo que Spykman llamo el ‘mediterráneo americano’. Más allá de la selva amazónica siempre estuvimos más protegidos de los excesos de algunas políticas ‘nacionalistas’ del gigante del norte; sin embargo, calificarlas como instrumentación de la “Doctrina Monroe’ las políticas de Trump hacia la América Latina, solamente nos merece esbozar una ‘leve sonrisa diplomática’ (39).

LOS JUICIOS INTERNACIONALES

Paralelamente a mi función de Embajador de Uruguay en los Estados Unidos tuve la oportunidad de trabajar intensamente en los dos casos de juicios internacionales de gran impacto nacional e internacional que ha tenido a la fecha nuestro país: el caso de las plantas de celulosa (mal llamadas papeleras) llevado adelante por Argentina en la Corte Internacional de Justicia de La Haya y el juicio por el que Phillip Morris (PM) nos demandó en el contexto del Banco Mundial, como consecuencia de medidas antitabaco decretadas por el gobierno de Tabaré Vázquez.

Estos dos casos ameritan ser comentados por la importancia que tuvieron en relación con principios cardinales de nuestra política exterior, como es el tema de la defensa de la soberanía nacional en uno y la defensa de la salud pública en el otro; este último juicio además tuvo un impacto global bastante considerable, porque de él se beneficiaron muchos otros países del mundo. Además fueron los dos primeros juicios internacionales en la historia del Uruguay; en el primero con otro Estado y en el segundo con una corporación multinacional. El primero un caso basado en planteos relacionados con supuestas violaciones del medio ambiente; en el otro, un caso con supuestas violaciones de un trato justo y equitativo (actuar de mala fe y con arbitrariedad), una expropiación de marcas y con denegación de justicia en la justicia doméstica. A pesar de los pronósticos iniciales de mucha gente, los dos los ganamos de manera contundente.

EL CASO DE LAS PLANTAS DE CELULOSA

Los aspectos sustantivos de este caso han sido ampliamente divulgados por los medios de prensa durante los casi seis años que duro el conflicto, y también el resultado final del conflicto determinado por la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de La Haya (CIJ) del 20 de abril del 2010. Muchos pensamos durante el año 2004, en que tuvieron lugar muchas reuniones entre los Cancilleres Bielsa de Argentina y Opertti de Uruguay, que el conflicto se iba a diluir debido al gran esfuerzo que hicieron los dos para solucionarlo. Los antecedentes en este tipo de conflictos con Argentina parecían favorecer un acuerdo bilateral, dado que en relación con los límites fluviales entre ambos países habíamos tenido innumerables diferencias, pero siempre se habían solucionado, debido a que la administración de los ríos que hacen nuestra frontera con Argentina están regulados por tratados muy detallados y con disposiciones muy precisas.

De hecho en el mes de mayo del 2004 se había llegado a un acuerdo en el seno de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) con Argentina sobre las plantas de celulosa que pensaba instalar una planta de celulosa española en Uruguay, en la margen del Río Uruguay. En ambas administraciones se creía que era muy probable que fuera un conflicto más de los tantos que tuvimos en materia de limite debido a lo dispuesto por el acta 15 de la CARU de mayo de 2004: “En fecha 2 de marzo de 2004 los Cancilleres de Argentina y Uruguay llegaron a un entendimiento con relación al curso de acción que se dará al tema, esto es facilitar por parte del Gobierno uruguayo la información relativa a la construcción de la Planta Emce (M’Bopicua s.a.) y en relación a la fase operativa proceder a realizar el monitoreo por parte de la CARU de la calidad de las aguas conforme a su Estatuto” .

A este entendimiento se sucedieron varias coincidencias puestas de relieve por las autoridades argentinas en la Memoria Anual del Estado de la Nación 2004, como declaraciones del Canciller Bielsa en la Cámara de Diputados. El 10 de octubre tuvo lugar una conferencia de prensa conjunta entre Bielsa y Opertti, en donde el primero señala “que se han despejado todo tipo de dudas vinculadas

con una eventual injerencia en asuntos internos, con la eventual protección de intereses comerciales...la posición de los países es absolutamente coincidente...la Argentina desea que esta planta efectivamente pueda instalarse, que estos puestos de trabajo efectivamente puedan concretarse, que la inversión efectivamente pueda ir adelante y que esto no implique ningún deterioro para el estado”(40).

Sin embargo meses después cambiaron las cosas. El 14 de febrero del 2005, el Presidente Battle -dos semanas antes del cambio de mando con el Presidente Vazquez- concedió la Autorización Ambiental Previa (AAP) a la empresa finlandesa Botnia para la instalación de una planta de producción de celulosa blanqueada con tecnología Kraft, una terminal portuaria y una zona franca en el Departamento de Rio Negro. Argentina considero que no se podía dar la AAP antes de la consideración del tema ante la CARU, basándose en el dispuesto en los artículos 7 a 12 del Tratado del Rio Uruguay.

El Presidente Kirchner en su informe a la Nación el 1 de marzo de 2005 sostuvo que “no concebimos esta cuestión (la instalación de las dos plantas de celulosa) desde ninguna xenofobia ni desde ningún exagerado nacionalismo; lo entendemos tal cual es: un problema ambiental con ribetes económicos y posible impacto en la calidad de vida de seres humanos que viven en uno u otro lado de una frontera...En contradicción con el derecho internacional que protege el medio ambiente, el Uruguay ignora los reiterados requerimientos de información que la Argentina le solicito...Quiero por eso agradecer el importante apoyo del Congreso de la Nación a la iniciativa de recurrir, si resulta necesario, a la Corte Internacional de Justicia, que es, por otra parte, el modo específico de solución de controversias pactado en 1975...”(41).

Después invita a Vázquez a suspender las obras por un periodo de 45 días a fin de que “durante ese plazo recibamos una opinión autorizada e independiente que nos establezca con claridad los criterios y exigencias que se deben adoptar para asegurar la calidad de vida de argentinos y uruguayos vecinos del Rio Uruguay”. El Presidente Vázquez demostró en su respuesta la voluntad de su gobierno de dialogo y de cooperación sobre este tema, a pesar de que el discurso terminaba manejando una opción, que todos entendíamos que es un último recurso de un proceso de negociación, establecido por el Tratado del Rio Uruguay.

El 13 de marzo de 2005 ambos presidentes se reunieron en Santiago de Chile en oportunidad de la toma de posesión de Michelle Bachelet. La reunión, según se reportó en el portal de la Presidencia de Uruguay “se mantuvo en un clima por demás cordial y distendido...Ambos presidentes resolvieron pedir como gesto de buena voluntad a las empresas Emce (B’Bompicua s.a.) y Botnia que posterguen momentáneamente las obras de construcción, a la vez de solicitar un gesto similar a los ‘ambientalistas’ argentinos deponiendo su actitud en cuanto al corte de rutas que conectan con los puentes internacionales” (42).

Dos días después Vázquez desde Bolivia aclara la posición de Uruguay: “que dialogar es una cosa y negociar es otra”; además aclaro que “si se levanta el bloqueo, Uruguay negocia como sigue el futuro”; desde Brasilia termina señalando que “que si las empresas por su cuenta lo hacen, están en su libre derecho de parar totalmente, de parar parcialmente o de no parar la construcción de las obras, pero este es un problema de las empresas, no del gobierno uruguayo, que sigue firme en su posición”(43).

Finalmente, teniendo en cuenta la buena disposición de las empresas de parar las obras se decidió realizar una reunión de ambos Presidentes en Anchorena. Sin embargo, la reunión días después se suspendió porque Emce estaba dispuesta a parar los 45 días, pero Botnia solo pararía 10 días. Paralelamente el jefe de Gabinete de Kirchner, actual Presidente de Argentina Alberto Fernández, declaró que su Gobierno había aceptado “el desbloqueo total de los puentes por tiempo total e indeterminado en forma incondicional e irrestricta” (44). A mí me pareció razonable que dos empresas que estaban dispuestas a realizar una inversión en nuestro país hubieran tenido la buena voluntad de parar sus obras a fin de contribuir a que se solucionara un diferendo entre los dos gobiernos; en cambio, nunca me pareció razonable que un gobierno ‘aceptara’ desbloquear puentes que conectaban ambos países por simples ciudadanos, que significaba una ‘presión extrajudicial’ que iba contra el ordenamiento jurídico de los dos países, tanto a nivel nacional como regional.

De todas formas el 5 de mayo los presidentes acordaron la constitución de un Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN), que fue formalizado por los Cancilleres Bielsa y Gargano unos días después, en un comunicado de prensa. El Grupo tendría por “objetivo realizar estudios y análisis, intercambio de información y de

seguimiento sobre las consecuencias que sobre el ecosistema del compartido Río Uruguay tendría el funcionamiento de las plantas de celulosa que se están construyendo por Uruguay sobre el Río Uruguay”. La creación de este grupo significó un acto de sentido común de los gobernantes de ambos países. El 22 de julio los cancilleres reunidos en la ciudad argentina de Pilar, decidieron que el grupo se reuniera a la brevedad y emitiera su primer pronunciamiento dentro del plazo establecido de 180 días. Otra vez parecía que el conflicto se canalizaba por la vía del diálogo amistoso y de manera institucionalizada.

Este Grupo se reunió 12 veces durante los seis meses que funcionó y durante ese período Uruguay proporcionó toda la información que le pedía Argentina. Sin embargo, de acuerdo con lo que decían nuestros delegados, no se paraba de pedir más información, a pesar de la que había sido proporcionada era suficiente para saber cuál era el impacto de la planta de Botnia sobre el Río Uruguay. Esto fue explicitado públicamente por el jurista uruguayo Felipe Paolillo, en un acto encabezado por el presidente Vázquez frente al Gabinete Nacional en pleno, representantes de los partidos políticos y de organizaciones sociales.

Este acto marco un antes y después en la historia de este conflicto. Primero, porque Paolillo dejó en claro la posición de Uruguay de que “los países habían establecido un ‘procedimiento especial’ para transmitir información y formular observaciones decidiéndose al más alto nivel cambiar el procedimiento previsto por el Estatuto del Río Uruguay. (Artículos 7 a 12). Y a ese procedimiento Uruguay se ajustó, y proporcionó toda la información que tenía que proporcionar” (45). En segundo lugar, la presencia en el acto de todos los actores políticos y organizaciones sociales y laborales, indicaba que el gobierno recibía el respaldo de todos los actores nacionales en su posición. Y tercero, que la posición negociadora del Presidente Vázquez había finalizado, y que a partir de ahí la posición sería enfrentar el conflicto en los organismos de arbitraje de que eran parte los dos países, para solucionarlo por el derecho internacional, y no por medios coercitivos.

Esas explicaciones tan claras del Dr. Paolillo a la postre se convirtieron en uno de los temas centrales a decidir por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) tiempo después. En esa oportunidad parecía claro para nuestro gobierno, que el

seguir pidiendo información por parte de Argentina después de finalizado el plazo de los 6 meses, se transformaba en una forma de impedir la obra, porque de la información entregada no surgía claramente que “hubiera como consecuencia del funcionamiento de estas plantas un perjuicio o daño a la calidad o al régimen de las aguas del río” como disponía el artículo 7 del Estatuto de la Caru. Quedaba claro en la intervención del Embajador Paolillo que para nosotros el artículo 7 del Estatuto no disponía que tuviera que haber un ‘mutuo consentimiento’ para llevar adelante la obra. Sin duda de que el gran tema que estaba en el centro del conflicto era la diferente interpretación del artículo 7 de ambos países.

A partir del fracaso de esas negociaciones, tanto Uruguay como Argentina presentan diversas acciones para tratar de dirimir el conflicto en su favor en diversos órganos. Uruguay en abril del 2006 presentó una demanda ante el sistema de controversias del Mercosur por “la omisión de Argentina en adoptar medidas apropiadas para prevenir o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales que unen a la Argentina con el Uruguay”.

El 6 de setiembre se dictó el laudo del Tribunal ad-hoc del Mercosur, que acogió íntegramente la solicitud de Uruguay señalando que “la ausencia de medidas de Argentina ante los cortes de ruta...no es compatible con el compromiso asumido por los Estados Partes en el tratado fundacional del Mercosur, de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos países”. Argentina nunca cumplió con este laudo, lo que ciertamente significó un desconocimiento total de la garantía que tienen los países de que se cumpla cabalmente por las miembros de organizaciones multilaterales con sus disposiciones (46). Y esta no es una disposición más; es la que le da certeza a los socios de que sus miembros no pueden hacer lo que quieran, sino lo que disponen sus normas jurídicas.

En mayo del mismo año fue que Argentina inició la demanda contra Uruguay en la CIJ por una presunta violación del Estatuto del Río Uruguay y el 6 de noviembre, en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana que se realizó en Montevideo, se puso en conocimiento de la opinión pública que el Rey Juan Carlos I de España, por acuerdo de los dos países y de España, comenzaría a actuar como facilitador del diálogo entre Uruguay y Argentina en el tema de las

plantas de celulosa. A esa altura ya era una sola planta debido a que Ence, de origen española, dos meses antes ya había anunciado que trasladaría su nueva planta al Departamento de Colonia debido a que ‘era poco conveniente que dos plantas de celulosa operaran en el mismo lugar’.

Fue en este contexto que comencé a involucrarme en este tema a pedido del Presidente Vázquez cuando fue a Washington a reunirse con el Presidente Bush el 4 de mayo del 2006. Poco antes yo había recibido al abogado americano Paul Reichler, principal del estudio Foley&Hoag, con sede en Washington. Venía de parte de un amigo en común, el Embajador de Nicaragua en La Haya Carlos Arguello, con quien Reichler había trabajado en el caso que Nicaragua le ganó a Estados Unidos en la CIJ, relacionado con actividades militares y paramilitares, donde la Corte rechazó la legítima defensa colectiva invocada por los Estados Unidos. Este caso fue muy conocido y celebrado por toda la prensa latinoamericana, lo que había resultado en que Reichler fuera defensor de varios estados latinoamericanos en ese momento. Aparte de tener excelentes credenciales como especialista en arbitraje internacional, hablaba perfecto español.

Me visitó para ofrecer sus servicios profesionales en el juicio que Argentina nos haría ante la CIJ. Le contesté que yo no estaba muy al tanto del tema, y teniendo en cuenta que se trataba de un asunto muy sensible, debería ir a Uruguay a entrevistarse con las autoridades competentes. Unos días después me informo que había estado en Montevideo donde las autoridades de la Cancillería lo habían derivado con el Dr. Alberto Pérez Pérez, amigo del Canciller Gargano y del Dr. Héctor Gros Espiell, reconocido especialista en el tema del arbitraje en Uruguay. Gros ya había sido nombrado por Vázquez agente del caso por Uruguay (representante del Gobierno en los juicios arbitrales). Durante la visita de Vázquez el Presidente me ofreció ser el segundo del Dr. Gros, en el cargo de co-agente, y me pidió que participara de una reunión que el Canciller Gargano tendría con el Dr. Reichler para decidir si se contrataba a su estudio jurídico.

Gargano le comentó brevemente el caso y Reichler le dijo que estaba dispuesto a hacerse cargo de la defensa de Uruguay y le comentó sobre el costo de su eventual contratación. Cuando Gargano se enteró del monto de los honorarios se espantó. Después de la reunión me comentó que sería mejor

contratar abogados nacionales que seguro no cobraban tanto. Le di mi impresión de que en estos juicios, por mi experiencia cuando fui Embajador en La Haya, siempre tenían asesores jurídicos internacionales, sin perjuicio del rol que podían jugar expertos de nuestro país como contrapartes nacionales o como expertos o peritos en temas puntuales.

Cuando Vázquez se volvía me instruyo que contratara a Reichler y que coordinara con él en mi calidad de co-agente, los detalles previos a su contratación la que sería realizada por los servicios administrativos de la Cancillería. También me comunico que mis contactos serían el Dr. Gros Espiell en su condición de agente y del Dr. Gonzalo Fernández, el Secretario de la Presidencia, quien sería el nexo político y su interlocutor en este caso. Ahí comenzaban mis actividades en el campo del arbitraje internacional, que en este caso se prolongó por los siguientes cuatro años.

Uruguay tenía un equipo excelente de abogados internacionales en ese tiempo, que según me contaron después, estaban entre asombrados y escandalizados con mi designación como co-agente. Tampoco tenían por qué saber que Vázquez me había designado para que fuera el nexo con el estudio jurídico que estaba en Washington; él creía que sería una buena idea no dejarlo solo actuando por su cuenta, dado que el agente estaba también en el exterior; el Dr. Gros Espiell era nuestro Embajador en Francia en ese momento. Sin embargo, sin tenerse en cuenta lo anterior, confieso que había motivos para asombrarse y escandalizarse, porque yo no sabía demasiado en ese momento sobre ese caso. Mi especialización hasta ese momento era en temas comerciales. El Dr. Gros Espiell tampoco estaba muy contento porque su candidato para ese cargo era el constitucionalista uruguayo Alberto Pérez Pérez.

El equipo jurídico de la defensa queda completo unos días después con la designación de tres abogados internacionales, y expertos en juicios arbitrales de primer nivel y amplia experiencia en este tipo de juicios. Ya era claro que el juicio iba a tener dos temas centrales: uno sustantivo, que era si la planta que la empresa finlandesa estaba construyendo perjudicaría el medio ambiente y la calidad del agua del Rio Uruguay; y otro procesal, que era que Uruguay no habría cumplido, según Argentina, con lo dispuesto en el Capítulo 2 sobre Navegación Y Obras,

artículos 7 a 12 del Estatuto del Río Uruguay, por lo cual no podría construir las obras proyectadas.

Para la defensa de los aspectos sustantivos se contrató al experto en Derecho Ambiental, el catedrático de la Universidad de Edimburgo Alan Boyle y al experto americano Stephen Mc Caffrey, experto en cursos de ríos internacionales. La contraparte en Uruguay fueron los expertos de Dinama del equipo que dirigía la ingeniero agrónomo Alicia Torres y el ingeniero Martín Ponce de León. Este último era el presidente de OSE y quien había presidido el equipo uruguayo durante las negociaciones del GTAN. En cuanto al tema procesal, fue contratado el profesor Luigi Condorelli, Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de Florencia.

Nuestra contraparte en los temas jurídicos contó con grandes expertos en derecho internacional como Felipe Paolillo (quien solo participó al inicio del caso), Edison González Lapeyre, Alberto Pérez Pérez y Roberto Puceiro. Todos ellos se unieron a los técnicos de Foley&Hoag que siguieron el caso ante la CIJ. Comenzamos a trabajar inmediatamente, y dirigidos por el Dr. Gros Espiell, nos reunimos en Montevideo a fin de planificar nuestra estrategia en el juicio. Este equipo, además de ser la contraparte nacional en los temas legales, trabajó de forma muy eficiente en la elaboración de los escritos que Uruguay presentó en el durante el juicio contestando la contra demanda y en la respuesta a la duplica de la demanda presentada por Argentina, en cuya elaboración tuvieron también una actuación destacada funcionarios diplomáticos de Cancillería, dirigidos por el Director de Política Exterior del momento, el Embajador Enrique Fischer.

Yo siempre creí que en algún momento las autoridades de ambos países se iban a poner de acuerdo en alguna solución que evitase seguir adelante con este costoso y complicado juicio; siempre fui de la idea de que aplicando las disposiciones que tenían los países para solucionar esta clase de conflictos dentro la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) o por negociaciones directas, el caso se podía solucionar. Esto fue lo que nuestro agente le propuso a Argentina en las audiencias en La Haya que se desarrollaran por la presentación de medidas cautelares por Argentina destinadas a que la Corte decidiera que Uruguay parara las obras de construcción de la planta, por considerar que

agravaban el conflicto. Al rechazar Argentina el monitoreo conjunto perdió una excelente oportunidad de terminar con este conflicto de manera amigable.

Me había impresionado mucho una carta que se hizo pública del Gobernador de San Luis y caudillo de esa provincia, Alberto Rodríguez Saa, que le había enviado al Presidente Kirchner, donde le dice que “acudir el Estado argentino a la CIJ de La Haya, es correr el riesgo de que se le opongan al mismo lo que en derecho se llama la doctrina de ‘actos propios’ es decir que se le diga que ‘¿Cómo pide que no se autorice algo que su propio Gobierno autorizo?, ¿Cómo pide un monitoreo que su propio Gobierno ya consensuo?, ¿Por qué descarta una solución bilateral en el propio ámbito de la CARU, donde se pueden interpretar los convenios suscriptos conciliando los derechos ambientales con los derechos al progreso? y ¿Por qué no ha acudido al Mercosur, siendo que este tiene un Tribunal para dirimir los conflictos que se suscitan entre sus miembros?”(47).

Lamentablemente me equivoque, porque por al contrario, este conflicto bilateral se expandió a otros escenarios, como la presión que los vecinos de Gualeyguaychu ejercieron a través de los cortes de las rutas que unen a Argentina con Uruguay en los puentes sobre el Rio Uruguay. Sin embargo, quien termino acudiendo al Tribunal del Mercosur fue Uruguay, demandando por “omisión al Estado argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino en vías de acceso a los puentes internacionales...”. El laudo del Tribunal acogió íntegramente la solicitud de Uruguay, señalando que ‘la ausencia de medidas de Argentina ante los cortes de ruta...no es compatible con el compromiso asumido por ambas Partes en el Tratado fundacional del Mercosur, de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre territorios de sus respectivos países” (48)

La Corporación Financiera Internacional (CFI) es una institución que depende del Banco Mundial y su objetivo es promover el desarrollo económico de los países a través del sector privado. Los socios comerciales invierten capital por medio de empresas privadas en los países en desarrollo. La empresa Botnia había pedido un préstamo para financiar parcialmente una inversión total de mil millones dólares para la fabricación de un millón de toneladas de pulpa de celulosa al año. A esos efectos había cumplido con todos los requerimientos exigidos por la CFI. A pesar de que se trata de un organismo que presta capital al

sector privado, en junio del 2005 el gobierno argentino solicito al Presidente del Banco Mundial, poner en suspenso el crédito pedido por Botnia a la CFI, alegando que había un grupo binacional buscando una solución al conflicto que tenían los dos gobiernos en relación con la construcción de la planta de celulosa sobre el Rio Uruguay. Ese pedido, al tomar estado público, casi provoca que las reuniones de técnicos del grupo GTAN creado por los Presidentes de ambos países, no se llevaran a cabo.

El Gobernador Busti de Entre Rios, quien fue un importante actor en este caso desde que empezó hasta que termino, solicito a la Ombudsman del Banco Mundial Meg Taylor, un informe sobre la reclamación de los ‘ambientalistas’ en relación a la propuesta de inversión de la CFI en los proyectos de celulosa de Emce y Botnia. Tampoco este informe de Meg Taylor tuvo andamio por el rechazo contundente de las dos empresas aludidas. Ya paso mucho tiempo de este incidente pero recuerdo que ese informe no era demasiado profundo y se basaba en alusiones muy genéricas sin aportar pruebas concretas de que esos proyectos provocaran danos al medio ambiente o la salud de las poblaciones ribereñas (49).

La Ombudsman Taylor después visito la región, invitada por la Asamblea Ambiental de Gualeguaychu y el Gobernador de Entre Ríos; después de esto no sentimos más hablar de esta gestión ni de ella, hasta que la reencontramos como Secretaria General del CIADI en el caso en que nos demandó Phillip Morris en esa organización.

En noviembre del 2006, en el marco de la Cumbre Iberoamericana que se realizó en Montevideo, se informó que el Rey de España Juan Carlos I comenzaría a actuar como facilitador de un dialogo por sugerencia de Argentina y aceptada por Uruguay. Unos días después me llama un periodista de CNN en español, quien me dijo que se encontraba en Washington la Sub-secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina, Romina Picolotti, quien estaba haciendo gestiones en el Banco Mundial. El objetivo de la llamada fue para invitarme a participar de un programa donde se hablaría del tema de ‘las papeleras’. Si no iba, diría públicamente que había sido invitado y que no había querido estar presente. Llame a Gonzalo Fernández para informarlo de la invitación que me hacían a ir a ese programa; estuvo plenamente de acuerdo que fuera, y salí enseguida al estudio donde se gravaría.

El programa fue estructurado en tres bloques, pero el más importante fue el tercero donde se habló de la ‘Declaración de Madrid’ en que se involucraba al Rey de España en el esfuerzo para solucionar el conflicto con Argentina. El clima estaba ya cargado por los dos bloques anteriores donde tuvimos discusiones muy fuertes con Picolotti. La pregunta final del periodista Daniel Viotto, que fue quien dirigía el programa, fue que si el Rey decidía que el Banco Mundial no le diera el préstamo a Botnia, ¿si Uruguay iba a aceptar la decisión? Explique que los ‘buenos oficios’ no implicaba que el Rey tomara ninguna decisión porque no estaba mediando en el caso; su participación solamente era para distender el clima negativo que se había creado entre los dos vecinos y restaurar la tradicional amistad entre ambos países.

Recuerdo que yo fui el último que hablo y veía que Picolotti agitaba las manos como para responderme, pero el tiempo se había terminado. También en algún momento reflexiono sobre como debían comportarse los embajadores, y veía que yo era muy agresivo, cosa que no se condecía con mi investidura. ¿Qué fue de la vida de Picolotti?. Fue cesada a fines del 2008, en el medio de acusaciones de corrupción en el manejo de recursos públicos. El Diario la Nación de Argentina público hace poco que Picolotti se defendió en el comienzo del juicio diciendo indignada que “se le acusa de comer bifes de chorizo pagados por el Estado, cuando ella es vegetariana...” (50).

Días después llego a Washington Danilo Astori, Gobernador de Uruguay ante el Banco Mundial, y visitamos a todos los representantes de los países miembros ante el Directorio del Banco. Todos iban a votar el crédito para Botnia, excepto Argentina, quien también nos representaba en el Banco, y que termino votando en contra. Lo paradójico fue que como nos representaba en el Directorio, hizo que Uruguay votara también en contra del préstamo a la empresa que quería invertir en nuestro país. Wolfowitz estaba dispuesto a prorrogar la decisión del Directorio, según pudimos saber en esas reuniones, hasta que el Rey de España terminara sus gestiones. En las reuniones que tuvimos con los representantes de la Union Europea la representante de España manifestó que su país, como miembro de la UE votaría a favor de que se le diera el préstamo a Botnia.

Probablemente Argentina no tuvo en cuenta en su intento de postergar el préstamo a Bonita en el directorio del Banco Mundial, que el país afectado con

esa decisión aparte de Uruguay sería también Finlandia, país de origen de Botnia y miembro de la Unión Europea. El Comisario de Comercio de la Unión Europea, el inglés Peter Mandelson, por gestiones hechas por Finlandia y los países nórdicos, le mando una carta al Presidente del Banco Mundial para que citara inmediatamente al Directorio del Banco a votar el proyecto de Botnia. Debido a ello Wolfowitz cambia su posición y cito en unos días al Directorio para que tomara una decisión sobre el financiamiento de Botnia.

Unos días después los directorios del Banco Mundial y de la Agencia Multilateral de Inversiones (MIGA) aprobaron, con el solo voto en contra de Argentina y de los otros 5 países que representaba, entre ellos Uruguay, el crédito por un total de 170 millones de dólares y una garantía de MIGA por 350 millones de dólares a Botnia (55). El no darse cuenta por parte de los representantes argentinos de eso, que era elemental que iba a pasar, fue una ingenuidad que hizo fracasar sus gestiones, y enrareció aún más el clima entre ambos países en esos momentos.

El 4 de mayo del 2006 se inició el juicio. No voy a referirme al caso y a sus aspectos legales porque hay varios análisis excelentes que se pueden consultar en Internet; también hay varias publicaciones jurídicas en revistas especializadas en el tema del arbitraje internacional. En mi condición de co-agente participe en las audiencias relacionadas con las medidas cautelares solicitadas por Argentina pidiendo la detención de las obras de construcción de la planta así como de las presentadas ante la CIJ por Uruguay pidiendo que el gobierno argentino pusiera fin a los cortes de ruta de los ambientalistas de Entre Ríos. En ambos casos la Corte las desestimo porque no encontró hechos ‘graves y urgentes’ que las justificaran; todos sabíamos que la Corte siempre es renuente a dar estas medidas, sin embargo tanto Argentina como Uruguay las solicitaron.

Ambos presidentes me costa que habían sido informados de esta tradicional postura de la Corte de que era difícil que diera medidas cautelares, porque siempre en estos casos actuaba con cautela y se cuidaba mucho de tomar medidas que agravaran el conflicto; sin embargo ambos decidieron presentar las medidas, seguramente por el agravamiento de la situación doméstica en los dos países, como consecuencia no solo de los cortes de rutas sino por el apoyo que los ambientalistas venían teniendo en toda la Argentina, y que hizo que el caso se

estuviera convirtiendo en una causa nacional para ambos países ; en el caso de Uruguay esta situación también preocupaba más allá de la demanda en La Haya, porque la situación se venía escalando más de lo previsible. Seguramente ambos presidentes evaluaron que algo tenían que hacer; en el caso de Argentina para intentar que se frenara la construcción de la obra, y en el caso de Uruguay para intentar que los ambientalistas no bloquearan más los puentes. Sin embargo, la construcción de la obra siguió y los cortes de ruta también.

Quizás lo más destacable fue la propuesta que Gros Espiell hizo cuando la Corte se reunió para tratar las medidas cautelares de Argentina, reiterando “la intención de Uruguay de cumplir en un todo con el Estatuto del Río Uruguay y, como prueba de esa intención, ofreció realizar continuos monitoreos conjuntos”. Argentina rechazó este ofrecimiento el que hubiera significado finalizar este conflicto sin ganadores ni perdedores, y sin los costos que ambos iban a pagar por seguir con este juicio adelante por varios años más.

Las audiencias orales del juicio fueron en octubre de 2009 y debido a que la enfermedad del Dr. Gros Espiell se agravó fue a mí que me tocó actuar en calidad de agente del país. Lógicamente sentía una enorme responsabilidad porque en esa ocasión todas las miradas de las autoridades, de la prensa y del público en general estaban puestas en esta instancia judicial. Desde que comenzaron las audiencias parecía irreal que dos países vecinos, con la misma lengua materna, una misma cultura nacional, los dos miembros de un mecanismo de integración en su región y con un origen común hacía más de un siglo, estuvieran litigando, o en inglés o francés, en una corte internacional de solución de conflictos, y donde seguramente los 15 árbitros, que representaban los distintos sistemas jurídicos que existen en el mundo, seguramente pensaron que este no era el foro adecuado para plantear ese juicio.

Para mí fue de las experiencias más extrañas que viví en mi vida diplomática. Los abogados que nos representaban en la Corte estaban catalogados entre los mejores del mundo del arbitraje internacional y se habían pasado la vida llevando adelante juicios como este; en cambio para los que esta era la primera experiencia, nos parecía que estábamos en otro mundo. Cuando en la mañana del primer día de la audiencia, todos nuestros delegados escuchamos los alegatos de los abogados contratados por Argentina, cundió el desánimo en

nuestra delegación porque fue tan espectacular la actuación de los abogados contratados por los argentinos, que pensamos que nos iban a masacrar.

Argentina había contratado a dos de los grandes profesores en materia de derecho y arbitraje internacional, el británico Phillip Sands y el francés Alain Pellet, a quienes yo ya había visto litigar cuando era Embajador en La Haya pocos años antes, y eran especialistas en dar grandes espectáculos en defensa de sus clientes. Nos llevamos un susto grande; aunque después en la tarde, y cuando hablaron nuestros abogados, que también daban su espectáculo y eran brillantes, nos sentimos más tranquilos.

En mi condición de Agente de Uruguay me tocó hacer el discurso inicial del país y el del cierre de las audiencias orales. Trabajé ambas intervenciones con uno de los mejores abogados del estudio Foley&Hoag, Lawrence Martin, que era el especialista en hacer discursos en estas audiencias. Yo le llamé Thomas Paine, aludiendo al padre fundador de Estados Unidos que le llamaban ‘la pluma de la revolución americana’ por su exquisita prosa e ironía en la redacción. Me acuerdo que desde el inicio destaque frente a la Corte, que Uruguay consideraba “que este era un triste episodio en la historia de las relaciones tan cercanas entre ambos países y que deplorábamos que estuviéramos enfrentándonos en la CIJ, algo que jamás habíamos imaginado”. Aproveché la ocasión también para marcar la decepción que nos generó a lo largo de estas audiencias “el lenguaje excesivamente agresivo de Argentina tratando de demostrar que Uruguay había violado el Estatuto del Río Uruguay”.

Asimismo, recalqué que “Uruguay le otorga al Estatuto del Río Uruguay una enorme importancia, y lo considerábamos siempre esencial para ayudar a proteger nuestra relación con un vecino mucho más grande y económicamente más desarrollado”. También frente al argumento de Argentina de que no habíamos dado la información de la planta que construimos, les pregunté a los argentinos, “¿y entonces que habíamos estado haciendo durante los seis meses que duraron las reuniones del GTAN en el 2006?”. Y terminé señalando “lo insólito y sin antecedentes en nuestra región, de que un país permitiera el corte de rutas por ‘ambientalistas’, tratando de coaccionar de manera extra-judicial a su vecino para que adoptara medidas por presión”. En el discurso de clausura me centré básicamente en reivindicar que la solución al conflicto estaba en establecer

un monitoreo conjunto, como ya había propuesto el Dr. Gros Espiell en su intervención 3 años antes, cuando Argentina presento sus medidas cautelares (52).

Sin duda los días previos a estas intervenciones casi no pude dormir y las leí y releí miles de veces frente al espejo del baño, poniendo una almohada en la pileta, como me habían enseñado los abogados internacionales. Los jueces en sí mismos adoptaban una actitud distante que al principio nos intimidaba mucho. Su sola entrada al salón era muy solemne; entraban despacio y muy erguidos, y nosotros cuando el Secretario de la Corte, Philippe Courvier, decía fuerte en francés “la Court...”, todos nos levantábamos al mismo tiempo, y nos sentábamos cuando lo hacían ellos. Philippe era un belga extraordinariamente inteligente y excelente persona. Habla sin acento inglés, francés y español. Desde que llegue a Holanda Phillippe fue quien me introdujo en el mundo internacional de la CIJ.

Todo en la Corte estaba organizado con una gran sobriedad y en una sala de reuniones muy lujosa, que reflejaba el estilo renacentista de todo el Palacio de la Paz, que fue construido para albergar las primeras conferencias mundiales sobre la paz antes de la Primera Guerra Mundial. Fue posible concretar su construcción gracias a una donación del mecenas americano Andrew Carnegie. La primera y única fue en 1899 en La Haya por iniciativa de la reina de Guillermina de los Países Bajos, pero se hizo en otro lugar porque el palacio recién se terminó en 1908. El Dr. Gros siempre se acordaba de cuando un juez uruguayo, el famoso profesor de Derecho Internacional, Eduardo Jiménez de Arechaga además de integrarla, la llegó a presidir. Para los amantes del derecho internacional la Corte fue siempre un referente ineludible y todos nuestros abogados nacionales que participaron en nuestra defensa tuvieron siempre contacto a lo largo del tiempo con esta institución.

El canal 5 de televisión transmitió el juicio en vivo para el Uruguay; me acuerdo que alguien en un diario hablo del ‘baberito’ que usaban los jueces y los abogados, lo que me hizo mucha gracia. La vestimenta era parte de los formalismos de la Corte. Incluso los abogados internacionales usaban la vestimenta con la que litigaban en sus propios países. Recuerdo que Luigi Condorelli, nuestro abogado externo con quien más me relacione, me dio un excelente consejo. Me dijo que cuando hablara desde el podio frente a los 15

jueces, no los mirara a la cara, sino unos centímetros arriba de la cabeza, y nunca a los ojos; si veía alguno que se dormía, que no lo mirara para no distraerme. Lo que nadie me alertó que iba hablar de un podio en donde estaba sentada pegada a mí la agente de Argentina, la Dra. Susana Cerruti, que siempre que yo decía algo que no le gustaba hablaba despacito con su vecino y me distraía. No lo hacía adrede, era en parte consecuencia de lo tensa que estaba. Desde el principio me cayó muy bien, y defendía a su país de manera muy honesta y profesional. Era también como yo diplomática de carrera.

Me acuerdo que cuando el discurso de cierre de Condorelli, quien haría su presentación antes que yo, termino el suyo de forma ‘teatral’ exclamando que lo que quería Argentina era ‘Delenda Cartago’, aludiendo a la famosa frase del Senador romano de la antigüedad Caton, cuando pidió a los generales romanos que destruyeran la ciudad de Cartago, pretendiendo darle al juicio un toque de ‘dramatismo’ que beneficiaría mi intervención.

Más que dramatismo vi como muchos jueces se sonreían. Me dijo también su asistente que imitara las óperas de Rossini empezando despacio y de a poco fuera incrementando el volumen de mi voz. Eran los dos italianos y la tragedia y la opera siempre están presente en el arte italiano. Yo inmediatamente comencé mi discurso de cierre de las audiencias orales, pero ya estaba más seguro porque el mío fue la última intervención de las audiencias orales y estaba deseando que todo aquello terminara de una vez. Además, aparte de lo gracioso de sus comentarios, la intervención de Condorelli a la postre fue esencial para el éxito del juicio, porque destruyo con maestría el vínculo entre lo procesal y lo sustantivo, dado que Argentina solicitaba en su petición a la Corte, de que como Uruguay había ‘violado’ los artículos 7-12 del Estatuto, la planta se tenía que destruir. Ya los aspectos sustantivos de que la planta contaminaba el medio ambiente habían sido rebatidos con éxito por nuestro consejero legal Paul Reichler esa mañana, en una exposición de dos horas y media, oportunidad que algunos jueces aprovecharon para echarse una ‘siestita’ según un comentario de alguien de nuestra delegación; si alguno se durmió yo ni me di cuenta de los nervios que tenía.

Desde el principio a mí siempre me pareció claro que los jueces en su gran mayoría consideraban que este juicio se podía haber evitado aplicando el artículo

41 del Estatuto sobre la contaminación en el río, estableciendo un monitorio conjunto por parte de la CARU, y cumpliendo por parte de Uruguay sus obligaciones domésticas. La carta del Gobernador Rodríguez Saa al Presidente Kirchner en el 2005 planteaba la solución del tema en su justa dimensión, al reclamar que se hiciera el monitoreo conjunto, como la solución al diferendo. Después del fallo de la Corte el 20 de abril del 2010 el resultado no aportó muchas diferencias con lo que estoy diciendo. Tampoco se trató como decían muchos antes de salir el fallo que la sentencia sería ‘una de cal y otra de arena para ambos lados’. En realidad fue un fallo que beneficio a Uruguay; ninguna de las decisiones que adoptó la Corte pretendieron hacer un ‘equilibrio entre las partes’ (53).

Todo lo resultó por la CIJ estaba dentro de nuestras previsiones anteriores y este no arrojó grandes novedades. Sin duda lo más relevante fue el hecho de que quedó en evidencia que llevar adelante por parte de Argentina tantos años un juicio en el lugar equivocado, no hizo más que perjudicar a las dos partes. Desde el punto de vista de las supuestas violaciones ‘sustantivas’, la Corte no encontró ninguna evidencia convincente de que la planta contaminara las aguas del río con su funcionamiento. En cuanto a las violaciones de los temas de ‘procedimiento’ Uruguay tuvo un fallo favorable en el tema más importante para nosotros: la no existencia de un derecho de veto por parte de quien recibe la información en el artículo 7 del Estatuto del Río Uruguay. La Corte entendió que no debe haber un ‘mutuo consentimiento’ entre las partes para llevar adelante un proyecto. Lo que sí hay es una obligación de entregar la información solicitada a la CARU antes de aprobarse la autorización ambiental. También ahora sabemos que esa información, por acuerdo de las partes, puede darse en otra instancia, como fue en este caso el GTAN constituido por ambos presidentes.

Durante el curso de las negociaciones Uruguay demostró actuar de buena fe al entregarle a Argentina toda la información solicitada, como había expresado al principio del juicio el Embajador Felipe Paolillo. De todas formas el petitorio de Argentina de que la violación del procedimiento tuviera como remedio tirar la planta abajo después de construida, fue desechada por la Corte. Tampoco el punto 149 de la sentencia de que el acuerdo que crea la GTAN no le ha permitido a Uruguay derogar sus obligaciones de notificar e informar, conforme al artículo 7 del Estatuto de 1975 y que lo que hizo que Uruguay fue no cumplir con el

mecanismo previsto en los artículo 7 al 12 del Estatuto, no trajo consecuencias negativas para Uruguay; no tuvo como sanción ninguna medida de reparación ni de compensación por esa ‘violación’, que además según la Corte, fue reparada más tarde durante las reuniones del GTAN.

El 10 de marzo del año 2010 no concurrí a escuchar la sentencia porque considere que habiendo asumido un nuevo gobierno en el Uruguay quienes deberían estar en La Haya eran quienes representaban al nuevo gobierno y no al anterior, que además eran quienes tenían la pesada carga de aprovechar el resultado para de una vez por todas, después de cuatro años, terminar con este caso. En virtud de lo anterior el 28 de julio del 2010, los Presidentes Mujica y Fernández se reunieron en Olivos y firmaron un acuerdo para establecer un Comité Científico Conjunto para monitorear el Rio Uruguay, todos los establecimientos industriales, agrícolas y centros urbanos que vuelcan sus efluentes en el Rio Uruguay y sus zonas de influencia. Inmediatamente después de la sentencia el Presidente Mujica viajó a Buenos Aires a reunirse con la Presidenta Cristina Kirchner, con quien hablaron públicamente comentando la sentencia. Para Mujica su objetivo se cumplió, porque este fue ponerle punto final a este triste episodio que nos dividió a las repúblicas hermanas por más de seis años. Fue muy inteligente por su parte no salir a cantar ‘el gol’, como muchos uruguayos hubieran deseado.

El periodista argentino Vicente Romero del diario Clarín de Buenos Aires reflexiono con acierto en el año 2007 sobre las eventuales consecuencias que podría tener este juicio. En un excelente artículo explicaba, en su opinión, por qué su país seguía adelante con la estrategia de tratar de solucionar el tema ante la CIJ. Según Romero se trató de imponer un posición de defensa del ‘interés nacional’ sobre el del otro, costara lo que costara. Señalaba inteligentemente este periodista que “los danos potenciales de este juicio podían residir en los peligros de largo plazo: desplazamiento definitivo de las ganancias de escala que acarrearía la cooperación ambiental, económica y comercial en el sector productivo forestal-papelero en la región, creación de un diferendo político-diplomático crónico que afecte muchos años las relaciones entre Argentina y Uruguay, marcadas por la mutua desconfianza e incidencia en un eventual disgregamiento del Mercosur...Y lo peor, que este conflicto se convierta en una

‘causa nacional’ que intoxique a jóvenes generaciones y proporcione alimentos nuevos a los sempiternos nacionalismos” (54).

También llega a otra consecuencia que fue una realidad: “En la medida que esta situación sobre políticas públicas se iba escalando y convirtiendo en un conflicto de grandes dimensiones, fueron provocando que Uruguay se viera cada vez más amenazado y solitario en su propia región. Sin embargo su sistema político se fue abroquelando y cerró filas...” El gobierno argentino tampoco se dio cuenta de que hoy en día “el marco legal establecido como encuadre a estas inversiones extranjeras, extremadamente importantes, impone restricciones prácticamente insalvables a la interferencia arbitraria de los gobiernos sobre las empresas, que trabajan conforme a un calendario estipulado y contratos fijos”, finalizaba Romero sosteniendo en su artículo (55).

Estas reflexiones son totalmente acordes con lo que paso. Ni el propio Vázquez pudo lograr que Botnia parara sus obras por 45 días como quería Argentina y tengo mis dudas de que finalmente Kirchner hubiera podido terminar con el bloqueo de los puentes. Y por otro lado es cierto - yo fui testigo de ello - lo solo que el Gobierno se llegó a sentir en la región. Por eso fue legítimo en mi opinión ‘mover hilos diplomáticos’ fuera de la región cuando las cosas se pusieron demasiado complicadas, y que plantearon riesgos de que los acontecimientos se desbordaran más allá de lo deseable por ambos gobiernos.

EL CASO PHILLIP MORRIS vs. URUGUAY

El segundo juicio que tuve la oportunidad de participar fue el que Phillip Morris (PM) presento ante el CIADI reclamando que Uruguay había perjudicado sus intereses por la aprobación por parte del Ministerio de Salud Pública de dos ordenanzas y un decreto: la Ordenanza 514 de agosto de 2008, que estableció el uso de pictogramas en las cajillas de cigarrillos en el 50% de su superficie y el Decreto 287 de junio de 2009, que eleva el porcentaje a un 80% y que establece la medida de ‘presentación única’, que impedía que hubieran variantes de paquetes de cigarrillo de la misma marca (familias de marcas).

Estas dos medidas se aprobaron con el objetivo de dar cumplimiento al Convenio Marco de Control del Tabaco (CMCT) aprobado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en febrero del 2013. Este es un instrumento que contiene un conjunto de medidas vinculantes para reducir la demanda, el suministro e intercambiar información sobre el daño que el cigarrillo le hace a la salud humana. A diferencia del caso de las plantas de celulosa, este no fue un juicio que buscaba concretar una inversión legítima de una corporación extranjera, sino que fue por el contrario, una demanda que trataba de desconocer que el control del tabaco integraba una agenda global, y no meramente un punto más en una agenda de política exterior de un país chico.

El anuncio de Phillip Morris de que iba a presentar una demanda en el CIADI se realizó el primero de marzo del 2010, el mismo día que asumía el Presidente Mujica. Sin duda se trataba de enviar el mensaje a la nueva Administración que si no negociaba nos iba a demandar. Ya nos venían amenazando desde hacía un tiempo con llevarnos a juicio por los decretos. Durante el primer periodo del Presidente Vázquez lo habían hecho, y además en varias ocasiones se habían mostrado públicamente en una actitud agresiva al plantear el tema; incluso unos meses antes del fin del mandato de Vázquez en una presentación que hicimos en Miami ante empresarios locales en el Consejo de las Américas con autoridades del Ministerio de Turismo de Uruguay, tuvimos un enfrentamiento desagradable con funcionarios de la multinacional. Similar provocación tuvimos unos meses después en una reunión de la misma institución

en Washington dc, donde tuvimos que pedirles a los organizadores que retiraran de sala a dos personas por su comportamiento agresivo y desubicado en una reunión con empresarios interesados en trabajar con nosotros.

Al principio de la presidencia de Mujica hubo comentarios recogidos por la prensa, de que había algunos ministros que querían negociar alguno de los decretos que habían provocado el que Phillip Morris anunciara que nos llevaría a juicio; sin embargo, el gobierno de Mujica decidió seguir adelante con el juicio. Nombro al Prosecretario de la Presidencia Diego Canepa para coordinar el caso. También en algún momento el expresidente Vázquez salió a los medios a defender enfáticamente la necesidad de enfrentar a Phillip Morris en los tribunales internacionales y se manifestó decididamente en contra de modificar los decretos de control del consumo de tabaco que se habían aprobado bajo su primer mandato.

Por supuesto que a mi desde Washington no me sorprendió que Mujica, y en particular Vázquez adoptaran esa posición, porque este había sido uno de los temas prioritarios en los años anteriores en la agenda de política exterior de Uruguay; además el gobierno de Vázquez se había destacado internacionalmente por su participación, con un equipo de destacados técnicos , en la defensa de posiciones anti-tabaco en foros internacionales; había generado relaciones muy estrechas con distintas ONG que luchaban contra la pandemia del tabaco a nivel global y de organismos internacionales vinculados al tema de la salud, como la Organización Mundial de la Salud (OMS) de Naciones Unidas o la Organización Panamericana de la Salud (OPS) a nivel regional, las que defendían la instrumentación del Convenio Marco del Control del Tabaco (CMCT) por parte de sus países miembros.

Además Uruguay ya había comprometido la sede para realizar en noviembre de ese año (2010) la Cuarta Reunión de la Conferencia de las Partes del CMCT, que fue un éxito porque durante dicha conferencia en Punta del Este se aprobó el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos del Tabaco, el que entro en vigor en octubre de 2018. Durante mi segundo periodo como embajador en Estados Unidos presidí la delegación de Uruguay en dos de las siguientes reuniones de las Partes Contratantes de la CTMC, en Moscú en 2014

y en Nueva Delhi en 2018, donde también se hicieron grandes progresos en la lucha anti-tabaco a nivel mundial.

En esas oportunidades los triunfos de Uruguay en este juicio y de Australia, que también habido sido demandada por Phillip Morris, estuvieron siempre presentes en las discusiones entre los más de 180 países que integran ese Convenio Marco. La Secretaria General de la OMS de esa época, Margaret Chan, sostuvo en un reportaje que le hicieron en 2013, que en el juicio que Phillip Morris le inicio a Uruguay “lo que está en juego es mucho más que estas medidas aplicadas por Uruguay; está en juego el futuro del control del tabaco con la instrumentación del CMCT de la OMS”.

Uruguay es uno de los países modelo a nivel mundial en este tema y fue demandado porque había instrumentado este acuerdo marco con decretos nacionales que seguían los lineamientos del CMCT de la OMS. Estaba claro que este no se trataba de un juicio relacionado con el tema de las inversiones sino con la protección de la salud pública. Sin embargo, para Phillip Morris era un ‘leading case’ para evitar que otros países tomaran en el futuro medidas similares.

Lo que quizás Phillip Morris no evaluó bien fue que nuestro pequeño país estaba apoyado por poderosas organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales como la Fundación Bloomberg y diversas Ongs globales de defensa de las políticas anti-tabaco como ‘Tobacco Free Kids’, una organización vinculada con más de 300 instituciones que trabajaban en pos de la instrumentación del CMCT desde su aprobación por más de 180 estados. Su director es Matthew Myer, un reconocido jurista americano que había sido parte de la delegación de Estados Unidos cuando litigaron exitosamente contra los 4 principales tabacaleros años atrás.

Así comenzó un juicio que duro 5 años y en el cual fuimos demandados por 23 millones de dólares; aunque la cifra parece enorme, hoy en día ya fuimos demandados por otras corporaciones como Aratiri por 3200 millones de dólares y por Italba por 100 millones de dólares. Esta nueva tendencia responde obviamente a una nueva forma de intimidar a los estados para que estos negocien condiciones más favorables para las empresas, amenazando con llevarnos a juicios contra el estado basados en acuerdos de protección de inversiones, que si

bien se firmaron con otros estados para darle seguridades a sus inversores ante posibles casos de tratos no equitativos o denegación de justicia o expropiación, sin embargo no tienen como objetivo presionar a los Estados solicitando compensaciones por millones dólares para llevar adelante juicios, solamente para que los estados cambien sus políticas para favorecer a las supuestas empresas beneficiarias de esos acuerdos.

Estas juicios que permiten que distintas corporaciones puedan demandar a los Estados por cifras multimillonarias son posibles, porque desde los años 80 del siglo pasado nuestros países firman, al calor de la globalización, tratados con países que sus empresas supuestamente están dispuestas a invertir en nuestros países, debido a lo cual se pueden beneficiar de estos acuerdos de protecciones y beneficios que van más allá de la necesaria; incluso muchas veces mayores de las que gozan los inversores nacionales.

Este sistema fue impulsado por el Banco Mundial a fines del siglo pasado y aún hoy subsiste, aunque se ha venido distorsionando desde hace mucho tiempo atrás. Hoy está severamente cuestionado y al día de hoy sus miembros lo están tratando de modificar para hacerlo menos parcial en favor de los supuestos inversores. Se ha llegado al extremo de que hay juicios en que participan en su financiamiento fondos de inversiones que invierten en estas demandas con la esperanza de fallos favorables y beneficiarse de un porcentaje de lo que cobre el demandante. Este sistema se ha transformado en una especie de ‘mercado mundial’ de inversiones donde estos ‘fondos’ son terceras partes litigantes que no son demandantes originales y que en la mayoría de los casos los demandados ni saben quiénes son.

Los fondos de inversores tampoco arriesgan nada si pierde, pero si ganan el caso obteniendo un fallo favorable cobran su cuota-litis negociada previamente, y en la mayoría de los casos todo se hace de manera ‘confidencial’. Esta participación de ‘terceras partes’ esta también severamente cuestionada, no solo por los países en desarrollo, sino también por algunos países desarrollados, que se dan cuenta que esta manera de actuar terminara con la existencia de este sistema de protección de inversiones estado- inversor. Este sistema tolerado por el Ciadi y los países sedes de esos fondos de inversión, es parte de la explicación del porque hoy se demanda a nuestros países por esas cifras siderales.

Cuando participe en los trabajos de modificación de los reglamentos del Ciadi y de la Corte de Arbitraje Internacional de La Haya, este fue el tema en el que Uruguay actuó mas enfáticamente, exigiendo una mayor transparencia en la participación de estos fondos de financiamiento de terceras partes. No tenemos evidencias de que tanto en el caso de Ítala como después en el de Aratiri participaron fondos de terceros en la financiación de los casos, pero tampoco me sorprendería si así hubiera sido.

En octubre de 2013 un artículo del diario 'El Observador' informo que "Phillip Morris (PM) gano la primera batalla del juicio con Uruguay". En la fase del juicio en materia de 'jurisdicción' PM sostenía que Uruguay había violado disposiciones del Tratado de Protección de Inversiones (BIT) firmado entre Uruguay y Suiza en 1988; además nos demandaba por supuestamente 'denegación de justicia' en los tribunales domésticos. Lo curioso para nosotros fue que PM, a pesar de que es una firma norteamericana, presento su demanda utilizando un BIT firmado con Suiza en 1988, cuando se podía haber amparado en el que firmamos con Estados Unidos en el año 2007. Después de perder años atrás un juicio contra el estado americano junto a otras empresas tabacaleras (llamadas las cuatro grandes) mudo su sede central a la ciudad de Lausana, Suiza.

La letra de estos acuerdos es bastante clara en el sentido que solo amparan a las empresas de origen de los dos países que firman el BIT, sin embargo durante años se ha hecho una interpretación de que las empresas se pueden amparar en los acuerdos que tiene el país donde han mudado su sede, sea cual sea su origen. En el caso por el que demandaron a Australia por el mismo tema que a nosotros, Phillip Morris abrió una sede en Hong Kong solamente con el propósito de demandar a Australia por el acuerdo de inversiones entre Australia y Hong Kong. Esto trajo como consecuencia que perdieron el juicio en la fase de jurisdicción, debido a que era irrefutable que se había creado solamente para hacer una demanda. En la demanda a Uruguay la situación fue la misma pero ya se habían trasladado antes de que nos demandaran, por lo cual se entendió por la Corte de Arbitraje que PM tenía jurisdicción para demandarnos.

Sin embargo, desde hace años que los actores en estos juicios en el CIADI aplican criterios de una enorme 'flexibilidad', donde todo se puede hacer dependiendo de la imaginación de los abogados que asesoran a las empresas.

También los árbitros elegidos por el CIADI durante muchos años también laudaban con tendencia a favorecer a ese tipo de interpretaciones ‘laxas’. Los árbitros, como se sabe, no son jueces, sino ciudadanos comunes, con experiencia jurídica en casos arbitrales, que integran listas del CIADI que proponen sus miembros para desempeñar esta función. Son muchos los posibles árbitros que podrían dedicarse a esta función, pero de hecho, acaban siendo unos pocos los que son siempre elegidos por las partes. Normalmente sus antecedentes los distinguen en tres grupos: los conocidos por mantener posiciones en favor de las empresas, los que en general defienden a Estados y los que están dispuestos a defender a las dos partes.

Uruguay por su lado sostuvo que los demandantes no cumplieron con ciertas disposiciones del Tratado invocado, en particular la que establece que tipo de inversiones son consideradas aceptables para demandar, de acuerdo con las disposiciones del artículo 1 del BIT entre Suiza y Uruguay; además que no se había agotado la jurisdicción doméstica, cosa fundamental, porque en este caso no se estaría respetando la aprobación ‘implícita’ en los Bits de la necesidad del ‘consentimiento’ del Estado demandado. En los casos de los BITs firmados por Uruguay, en general se establecen plazos de seis meses para buscar soluciones de consenso para terminar con el diferendo, sin necesidad de llegar a estos costosos juicios arbitrales. En el caso de la demanda de PM tampoco, según Uruguay, se había cumplido con un artículo que establece una ‘excepción del tema de la salud pública’ (artículo 2 de BIT con Suiza) para activar estos juicios.

Sin embargo, el laudo en ‘jurisdicción’ fue ampliamente favorable a PM; el Tribunal emitió una resolución para ‘la continuación del juicio’; también resolvió algunas cuestiones ‘de fondo’ planteadas por Uruguay en esta fase, como que hubo una inversión previa de parte de los demandantes, aunque el producto de la inversión sea dañino para la salud pública y que también hubo ‘consentimiento de las partes’ dado que se habían presentados recursos ante los órganos competentes previamente. Esta primera resolución fue poco conocida al principio por los acuerdos de ‘confidencialidad’ firmados entre las partes al inicio del juicio, que impedían comentar las decisiones públicamente. Sin embargo, fue PM que la dio a conocer vía un comunicado que decía “que PM celebra la decisión

del Banco Mundial de aceptar la reclamación respecto a las medidas excesivas impuestas al tabaco por Uruguay” (56).

Por su parte el representante de Uruguay en el juicio Diego Canepa, sostuvo públicamente que “el resultado de esta primera instancia procesal del juicio no implicaba perder el caso, sino que era una primera batalla; era solo una fase de precalentamiento” (57). En realidad en mi opinión se trataba de un tema preocupante, debido a que si seguía con la estrategia de defender el caso en un ámbito donde solo cuentan los argumentos relacionados con las inversiones, sin mencionar otros efectos que van más allá, era probable que perdiéramos también el caso en la fase sustantiva del juicio.

Esta estrategia del gobierno y del Estudio Jurídico ‘Foley & Hoag’ que nos asesoraba, fue muy criticada por diferentes organizaciones sociales nacionales e internacionales. Una ONG uruguaya llamada ‘Amigos de la Tierra’ también ponía el acento en el ‘secretismo’ con que el gobierno había manejado los temas relacionados sobre el caso, cuando se trataba de un asunto de salud pública y, por ende, de interés nacional. Afirmaban también que “se cerró la puerta a la participación de terceros, incluso de expertos y testigos que quisieran muy posiblemente defender la posición del país” (58).

Nunca entendí porque aceptamos una ‘bifurcación’, que en estos juicios significa ir primero a la instancia procesal y después tratar los temas que hacen a la sustancia. Esa decisión se toma cuando los argumentos del demandado en los aspectos procesales son fuertes y en los sustantivos no tanto. En este caso claramente los temas de procedimientos eran favorables a los demandantes. En el caso que también fue demandado Uruguay después por las empresa Aratiri, hubiera sido razonable ir a la ‘bifurcación’, dado que desde el principio del juicio había quedado claro que Aratiri no tenía ningún BIT donde fundamentar su demanda, sin embargo no se planteó separar las instancias procesales de las de fondo. En el caso de PM era claro que Uruguay estaba fuerte en los temas sustantivos, pero no en los procesales.

Tampoco entendí el porqué de argumentar que las inversiones realizadas en Uruguay no tenían esa naturaleza debido a que el cigarrillo es dañino para la salud pública. Es claro que aunque el cigarrillo sea dañino para la salud es

igualmente una inversión, dado que el producto que se vende es legal, de acuerdo con la definición de inversión del BIT con Suiza. En definitiva el juicio se demoró mucho más de lo previsto inicialmente; el juicio en sus aspectos sustantivos recién se inició tres años después de presentada la demanda por PM.

A fines de julio del año 2013, después de que salió el laudo sobre jurisdicción que aceptaba todo lo alegado por PM, me encontré con el Presidente Vázquez y me pidió si podía mandarle un informe sobre mi opinión en relación con la decisión que el Tribunal había sacado. La conclusión principal de mi memorándum era que si seguíamos litigando basados en un contexto solamente relacionado con los temas comerciales, íbamos a perder el juicio.

Había que alegar que el tema de la salud pública estaba por encima del tema comercial, y que el derecho más importante a preservar era el de la protección de la salud pública y no el de las inversiones. Desde hacía muchos años la comunidad científica en el mundo tenía pruebas de que el cigarrillo mataba por año más de 7 millones de habitantes en el mundo por efecto del consumo de cigarrillos. Estas evidencias científicas fueron expuestas en el juicio de manera brillante por la OMS y la OPS a través de la figura legal de la 'participación de terceros' en el curso de los procedimientos escritos. Lógicamente estuvo reducida a dar datos de carácter técnico sobre el daño que el tabaco provoca en la salud, sin entrar en las consideraciones jurídicas del caso. Ambos informes fueron contundentes en sus argumentos y en la divulgación de datos del daño que el cigarrillo provoca en la salud humana.

A esa altura ya se sabía que el Presidente Mujica en unos días se iba a visitar al Presidente Obama en Washington y Vázquez le sugirió que este tema estuviera en la agenda a discutir entre ambos mandatarios. Evidentemente este no era un tema fácil para Obama; hay en Estados Unidos zonas con fuerte interés en la producción de tabaco como las Virginia o las Carolinas. De todas maneras, cuando los dos Presidentes hicieron la conferencia de prensa en la Casa Blanca, el Presidente Mujica con una enorme serenidad, mirando directamente a las cámaras de la televisión que lo rodeaban, critico a Phillip Morris por habernos demandado por motivos comerciales y hablo también del daño que hacia el tabaquismo en la salud del ser humano.

El diario 'El Observador' publicó el 15 de agosto del 2014 que "los correctivos que se harán por parte de Uruguay en el manejo del juicio de PM implican remover a los abogados que intervinieron hasta ahora en el caso y buscar que primeras figuras de organismos internacionales de la salud y de instituciones antitabaco actúen como representantes del país...La idea era reunir a especialistas que no solo sepan de aspectos jurídicos sino que por sus cargos hagan 'lobby' en favor del estado uruguayo. La nueva estrategia fue comunicada a la Cancillería, que es la que lleva adelante las negociaciones con Presidencia de la Republica, en especial el diplomático Carlos Gianelli" (57).

La Cancillería a solicitud de Vázquez me envió a Estados Unidos antes de la visita del Presidente Mujica, a contactar especialistas para apoyarnos en el cambio de estrategia y el Canciller Almagro creo una Comisión para cumplir con las instrucciones que le habían dado de Presidencia. Bien dice el dicho de que 'si quieres que no salga nada', crea una Comisión. Este fue el caso debido a que el Canciller la integro con el Dr. Toma, que en ese momento no estaba al tanto del caso y diplomáticos de carrera que no habían seguido tampoco el caso. Tuvimos que esperar hasta que Vázquez volvió a la Presidencia a partir del 1 de marzo de 2015 para efectivizar los cambios en la estrategia, aunque se decidió mantener el estudio jurídico porque el caso ya estaba muy avanzado.

El eje central de la nueva estrategia estaba en tratar que la defensa de la salud pública estuviera por encima de las consideraciones comerciales; pasábamos a plantear un tema de derechos humanos basándonos en el derecho de los ciudadanos a la protección de la salud pública y el derecho a la vida. Era la primera vez que un país intentaba en un foro que estaba destinado a tratar conflictos en el área comercial de las inversiones, que se considerara también que los derechos humanos están por encima del derecho a invertir en otros países.

Este era un asunto que nunca se había resuelto en ningún foro debido a que la OMC siempre se había negado a que se dijera que la salud pública primaba sobre los derechos humanos, y que era un bien superior a proteger, siendo prioritario frente al comercio. Cuando se negoció el CMPT, ese punto quedo en la nebulosa. En la pulseada primo la OMC ante la OMS, debido al argumento que se podría utilizar como un tema de 'proteccionismo comercial' más que como la

defensa de un derecho humano. Es por eso que este laudo resulta innovador como el primer antecedente de vincular derechos humanos con comercio.

Señala acertadamente el profesor Lawrence Gostin que “buscar formas de balancear la salud pública y la actividad económica será en el futuro una cuestión a superar por la moderna gobernanza global... Los derechos humanos en su función central de proteger la igualdad entre todas las personas a encontrar la dignidad humana, permiten que todos los seres humanos disfruten los mayores estándares de salud mental y física” (traducción del autor) (58).

Un asesor jurídico de la delegación uruguaya, Harold Hongju Koh, sostuvo en el juicio, que los derechos humanos, en caso de colidir con el comercio exterior, se le deben dar la primacía al primero. En una publicación de la Universidad de Yale el profesor Harold Hoh sostiene que “ el laudo del caso de Uruguay y PM reconoce que, los paneles arbitrales deben necesariamente considerar que las preocupaciones sobre los derechos humanos y la salud pública, tanto se pueden usar como una espada o como un escudo en relación con la regulación nacional...Incluso aquellos que consideren que los paneles de comercio pueden llegar a ser desvirtuados incorporando este tipo de consideraciones no vinculadas directamente al comercio, deberán reconocer que, en los casos relacionados con el tabaco, hay un claro ‘excepcionalísimo’ en las leyes del sistema de comercio internacional, como sucedió en el caso de PM vs Uruguay (traducción del autor) (59).

Para Uruguay todos los temas que se discutieron en la fase sustantiva fueron favorables en el laudo: se reafirmó el derecho soberano de Uruguay de adoptar leyes, reglamentos y normas para proteger la salud pública y regular la publicidad, distribución de cigarrillos y otros productos del tabaco; este laudo significa sin dudas un fuerte rechazo al uso abusivo por parte de PM del mecanismo del arbitraje internacional con el fin de impedir que Uruguay tomara medidas de protección de la salud pública; también se ratifica que otros estados puedan tomar medidas adicionales para reducir el consumo de tabaco así como eliminar la publicidad falsa y engañosa relacionada con el uso del tabaco.

Otra decisiones del laudo en favor de nuestro país fue que, Uruguay con esas medidas no expropio ningún derecho de propiedad intelectual de PM; las

medidas fueron tomadas de buena fe, no hubo violación del ‘trato justo y equitativo’ establecido en todos los tratados de inversión como el estándar más clásico de todos, y los procedimientos no fueron considerados ‘arbitrarios’. Finalmente los árbitros decidieron que no hubo ‘denegación de justicia’ en relación con las disposiciones internas adoptadas en su momento por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El árbitro Gary Born nombrado por PM, como era de esperarse, voto estas decisiones en discordia. El laudo final del caso PM vs. Uruguay fue publicado por la Presidencia de la Republica en Internet inmediatamente después de ser aprobado.

Los que fuimos actores en las audiencias orales a fines del año 2006, recordamos como al principio los representantes de la tabacalera hablaban y actuaban con una displicencia cercana al insulto. También recuerdo como a lo largo de las dos semanas de esas audiencias de a poco se fueron ‘desinflando’; a medida que se iban tratando los temas comenzaron también de a poco a darse cuenta que le estábamos ganando el juicio; sin embargo, recién cayeron en la cuenta y comenzaron a desesperarse cuando el Presidente del Tribunal, el gran abogado italiano Piero Bernardini, catedrático de la Universidad Sapienza de Roma, comenzaba a inclinarse por nuestras posiciones. Ese estudio jurídico creía que ganarían el juicio; era Goliat contra David, eso era lo que creían.

El Presidente del Tribunal Arbitral era el que de hecho decidía el caso, dado que los otros dos árbitros se inclinaban cada uno por la parte que los había designado: los profesores Crawford por Uruguay y Born designado por PM. Bernardini, efectivamente se fue convenciendo por los argumentos y las pruebas aportadas por los abogados de Uruguay del daño que el tabaco provoca en la salud pública y de que la propaganda engañosa que usaba PM para vender su producto, era el principal vehículo para vender ese producto.

Creo que nuestra contraparte, ni en los más pesimistas de los escenarios podían haber imaginado que pasara lo que paso: un laudo histórico en que se afirma el derecho soberano de Uruguay de adoptar leyes y normas para proteger la salud pública, y el de la regulación de la publicidad y la distribución de cigarrillos y otros productos del tabaco; aparte de tener también que hacerse cargo de todos los costos que implico el juicio al que nos sometieron por casi 6 años. El ‘leading case’, fue más bien para ayudar a PM que no siguiera tratando

de dañar la salud pública, y ‘David se transformó en Goliath, y Goliath en David’, desmintiendo los pronósticos iniciales durante los primeros años en el curso del juicio por expertos, público y prensa en general.

Desde que el gobierno cambió su estrategia a principios de 2015, pasó a tener un rol relevante en los temas sustantivos el Ministro de Salud Pública de la época, el Dr. Jorge Basso, quien se había desempeñado por largo tiempo como un servidor público en el Ministerio de Salud Pública y había participado en la instrumentación de las medidas del gobierno de Vázquez de control del tabaco cuestionadas por PM. A veces es arbitrario mencionar nombres propios en este tipo de casos porque es algo subjetivo, pero no mencionarlos termina siendo también injusto por la relevancia que tuvo el equipo de técnicos uruguayos dirigidos por Basso, en el resultado final de este juicio.

Tuvimos tres testigos en el juicio que junto a él se destacaron por sus magníficas declaraciones: Winston Abascal y Ana Lorenzo, dos médicos expertos desde hace años en la lucha anti-tabaco del Ministerio de Salud Pública y Eduardo Bianco, funcionario de una importante ONG anti-tabaco, destruyeron todos los argumentos de PM en un tema central que fue la defensa de la medida tomada de ‘presentación única’, destinada a acabar con el empaquetado de cigarrillos por familias de presentaciones. Fueron muy convincentes a la hora de probar que el daño que hacen los cigarrillos regulares, como ultra light o los mentolados es el mismo. El Dr. Eduardo Bianco, un médico uruguayo que ha dedicado su vida a trabajar en contra del tabaquismo desde la tribuna de una ONG internacional (ASH), fue decisivo para vincularnos con las organizaciones globales que nos ayudaron a ganar el juicio. Fue también magnífica su deposición como testigo de Uruguay durante el juicio.

También debo mencionar una revelación que contratamos como un joven abogado de Derecho Administrativo, Santiago Pereyra Campos, que aportó con gran solvencia la explicación a los árbitros de cómo funciona nuestro ordenamiento doméstico en materia de derecho administrativo, en especial de cuál es la competencia de la Corte de Justicia y la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tema en que, aunque parezca increíble, nos había ido mal en la fase ‘jurisdiccional’.

Y por último no puedo de dejar de mencionar los expertos internacionales que contratamos como el ya mencionado Harold Koh en el tema del vínculo entre los derechos humanos y el derecho comercial y el portugués Nuno Carvalho, que fue decisivo en su testificación como experto en el tema de la propiedad intelectual, y en particular para convencer al Tribunal Arbitral de no existe expropiación en bienes intangibles; al contrario de lo que sucede con los bienes materiales, probó con solvencia que el poseedor de una ‘marca’ solamente goza de un derecho negativo a que un tercero no la use en el mercado, pero no tiene un derecho positivo de uso.

Lo anterior confirma que estos juicios, como se ha hecho costumbre publicitar, no son ganados solo por los abogados internacionales que contratamos o delegados ‘iluminados’ que comentan que ‘ellos ganaron los juicios’; estos juicios fueron ganados por un equipo muy amplio de profesionales, donde tuvieron una participación crucial los servidores públicos que tiene el Uruguay en las distintas áreas del Estado y del sector privado, además de los abogados internacionales y los funcionarios de los organismos internacionales y no gubernamentales que nos dieron su apoyo directo en muchos temas.

Y quizás lo más importante de todo: que no fue solo un triunfo de Uruguay, sino que también los más de 180 países miembros del Convenio Marco de Protección del Tabaco de las Naciones Unidas, ahora se han dado cuenta que pueden adoptar legislaciones domesticas para proteger la salud de sus ciudadanos, porque se ratificó no solo el interés nacional de uno de los estados miembros, sino también el interés global de la humanidad en tratar de eliminar una pandemia que no sola perdura ya hace más de un siglo, sino que se viene incrementando día a día, particularmente en el mundo en desarrollo. En Uruguay si bien en términos generales ha disminuido la prevalencia en general gracias a las medidas tomadas, lamentablemente ha aumentado en el sector más vulnerable de la población: mujeres, jóvenes y pobres.

En mi caso personal, que fui quien coordino desde mi cargo como Embajador del Uruguay en los Estados Unidos estos equipos en los dos primeros casos de juicios internacionales que tuvo Uruguay en su historia, con el resultado final favorable a nosotros, fue una de las más grandes satisfacciones en mi vida profesional, que sin duda debo agradecerlo a la confianza que deposito en mí el

Presidente Vázquez al darme esas dos tremendas responsabilidades, y que en la medida que era un diplomático de carrera, no hizo más que valorizar también a la institución que represente, y en la que me desempeñe a lo largo de mucho tiempo.

EPILOGO

A fines del mes de febrero del año 2020 viaje a Montevideo a visitar a mi familia y ya no pude retornar a Washington porque la pandemia de Covit-19 me lo impidió. Me quedaban solo tres meses para jubilarme; mi esposa se quedó en Washington para terminar los tramites de nuestro retorno definitivo en mayo de ese año, aunque me quedo la tristeza de no haber podido despedirme de la enorme cantidad de amigos que dejamos en los Estados Unidos.

En el caso de mi esposa estaba muy contenta de volver a reencontrarse con su enorme familia en nuestro país, aunque sus hijos quedaron viviendo en Washington donde vivieron desde que llegamos la primera vez en el 2005. En mi caso el reencuentro definitivo con los míos después de ‘andar haciendo camino’ por el mundo por más de 40 años había llegado a su fin. Cuando entre a la diplomacia un veterano Director de Protocolo me dijo una frase que nunca me pude olvidar: en la Cancillería ‘las formas suelen ser la sustancia de esta profesión’, cosa que pude comprobar a lo largo de mi carrera diplomática. Pero en esta coyuntura sin duda, que hoy la ‘sustancia’ debería estar sobre ‘las formas’, pero sin embargo considero en las actuales circunstancias la sustancia debería estar por encima de las formas.

Cuando llegue, como todos los diplomáticos - más los que se van después de dedicarse por más de 40 años a esta profesión- solicite una audiencia con el flamante Ministro de Relaciones Exteriores del nuevo Gobierno para despedirme; es cierto que no hay ninguna norma que lo obligaba a hacerlo; aunque sea por un tema de ‘formas’ y no de ‘sustancia’ en este caso. Sin embargo nunca me recibió. Tampoco era excusa la pandemia porque esta se declaró tres semanas desde que pedí la audiencia. Este trabajo está relacionado con mis experiencias en el exterior y si bien esta no fue de las peores, fue de las más desagradables que tuve. Algunos amigos me dijeron que seguramente había puesto ‘la política por encima de la diplomacia’, sin embargo averigüe con gente cercana a el que ni eso fue. De todos modos a esta altura de mi vida todos son recuerdos, y no necesariamente tienen que ser todos agradables.

Todavía siento la nostalgia que me provoca haber terminado con la profesión que me dio todo en la vida, y a la que yo también le di tanto. El haber representado como Embajador en el exterior a todos los Presidentes de Uruguay después de la dictadura militar, y haber tenido la suerte de recibirlos en el exterior, fue para mí un gran honor; se trataron todos presidentes, que a pesar de ser de partidos políticos con distintas formas de pensar, dejaron siempre en sus visitas en los países que los represente, algo en común: una imagen magnífica del sistema democrático y republicano de nuestro país.

Nunca tuve la sensación que viajaba en representación de un partido político sino de una nación profundamente democrática y respetuosa de los valores que la sostienen. Siempre que se iban del país que visitaban, nos invadía a todo el equipo de las embajadas en las que estuve acreditado, el orgullo como uruguayos, por los comentarios favorables que se hacían de nuestros mandatarios, tanto por las autoridades, la prensa y la gente en general. En ese sentido no hubo excepciones.

Uruguay, a pesar de ser un país chico, es siempre uno de los primeros en los 'rankings' en los principales índices de desarrollo más arriba de su tamaño, y el nivel de sus presidentes era un reflejo de ello; sin duda en el Uruguay no cualquiera llega a ser presidente; hay que haber trabajado en política toda la vida; la política en Uruguay, como también la diplomacia, es una profesión de 'resistencia' más que de 'velocidad'; no alcanza con tener condiciones, hay que trabajar mucho y no saltarse etapas, y además, como me dijo una vez en México el expresidente Sanguinetti, hay que también tener suerte.

Finalmente en relación con este relato de mis experiencias a lo largo de mi carrera diplomática, debo decir que me han dejado como síntesis final para transmitirles a quienes quieran leer estas líneas, que el nacionalismo sigue siendo una parte importante de la cada vez más creciente globalización en el mundo; tampoco es una alternativa a esta tendencia a la integración cada vez más notoria de espacios que operan más allá de las fronteras nacionales; pero nacionalismo y globalización son dos conceptos que se fueron adaptando y vinculando de acuerdo con los contextos en que interactuaron a lo largo de los últimos dos siglos.

No se puede sostener que el nacionalismo está desapareciendo del mundo, según fundamento en este trabajo; el gran cambio desde el fin de la Guerra Fría a la fecha ha sido el hecho que se transformó en un elemento intrínseco al fenómeno de la globalización. Esta relación entre los dos factores, ha hecho cada vez más estrecho los vínculos entre las diversas sociedades en el mundo. Ya las guerras mundiales están cada vez más lejanas por el factor 'nuclear' y las que a veces se dan son expresiones de conflictos regionales más que nada; la erosión del medio ambiente por parte del ser humano es un drama que afecta a todo el mundo, lo mismo que el calentamiento de la tierra; hay muchos temas que ya son también parte de la jurisdicción de las organizaciones multilaterales, como la protección de los derechos humanos, las intervenciones humanitarias en los países con niveles de pobreza absoluta o la búsqueda de la paz en el mundo; muchos temas, que eran hasta hace poco parte de la soberanía nacional de los estados-naciones, ahora se comiencen a tratar desde una óptica más global que nacional. Estos temas quizás sean los principales componentes de las relaciones internacionales al día de hoy.

Hay otros temas que dividen las opiniones dentro de los estados nacionales que son cada vez más globales, como el comercio, las finanzas, las comunicaciones y sus nuevas tecnologías, las migraciones, el turismo, las corporaciones globales, las organizaciones no gubernamentales, las actividades ilícitas que no respetan fronteras, los temas de género y tantos otros componentes que caracterizan esta nueva era de la humanidad. Se puede decir también que de alguna manera están transformado a los estados-naciones, porque su ámbito de desarrollo ya no está solamente reducido a los límites de los ellos, pero eso no quiere decir que los nacionalismos estén desapareciendo; solamente están cambiando de forma.

En este trabajo trate de mostrar estos cambios basados en mis experiencias diplomáticas donde los nacionalismos que en general se manifestaban por concepciones fanáticas y destructivas, impulsados por discriminaciones por raza, religión, género, clase social o forma de pensar, cada vez son menos; ya estos e están convirtiendo más en estructuras que cohabitan con el fenómeno de la globalización que está cambiando el mundo.

Mi pasaje por las Naciones Unidas fue la experiencia en donde descubrí que el sistema internacional ya no es solo patrimonio del poder de los estados-nacionales; desde que llegue a ella fui testigo del fin de las políticas que explicaban los relaciones internacionales desde una óptica realista tradicional; el desmembramiento de la Unión Soviética ayudó a que se crearan instituciones multilaterales que han ayudado a que el mundo establezca reglas más predecibles en innumerables temas donde todos los países participan en forma colectiva y de manera más amigable; esta nueva dimensión de administración de los temas, donde predominan la cooperación y la integración de las naciones, es también un nuevo elemento del proceso de globalización en curso. Sin duda identificar la globalización solamente con la conducta de las corporaciones es tan inexacto como sostener que los estados-naciones son cosa del pasado.

En Arabia Saudita comprendí que no necesariamente la ‘cultura occidental’ es la cultura dominante en todo el mundo y que es posible la convivencia entre sistemas políticos y sociales basados en culturas diversas; en algunos países aún subsisten sistemas que tienen rasgos que provienen de miles de años atrás, muchos de los cuales se desarrollan por falta de contacto frecuente con el resto del universo, pero que de a poco la globalización, sin cambiar la esencia de sus características nacionales, las va transformando en naciones más modernas y cosmopolitas. Por supuesto que para los occidentales nos gustaría que todo el mundo se abrasara del sistema democrático y republicano y que comulgara universalmente con nuestros valores provenientes de nuestra civilización judea-cristiana, como pretenden varios líderes del mundo occidental, pero de acuerdo con mis experiencias vividas esto no va a suceder nunca; hay tradiciones y valores que vienen desde muy lejos como para desarrollar una cultura universal única.

Cuando estuve en cargos de dirección en la Cancillería en Montevideo fui testigo de la creación de dos nuevos organismos multilaterales que pensábamos que introducirán cambios que serían decisivos en el campo del comercio exterior para nuestro país haciéndolo más abierto, constituyendo nuevas agendas más amplias y estructuras de temas nuevos: el Mercosur a nivel regional y la Organización Mundial del Comercio a nivel universal. Sin embargo, si bien contribuyeron mucho en ese sentido, estas estructuras ya están demostrando que

nada es permanente y si no se las va ‘aggiornando’ periódicamente y ajustándolas a las coyunturas que se imponen a nivel internacional y global, terminan siendo inoperantes.

El multilateralismo vino para quedarse impulsado por la integración y la cooperación internacional, y va más allá de las concepciones realistas en política internacional; sin embargo a nivel regional aún subsisten los conflictos que se dirimen por la guerra, pero ya los enfrentamientos globales entre potencias mundiales se han erradicado definitivamente; también hay una tendencia a que los países con ‘nacionalismos de encierro’ traten de llevarse por delante a los países chicos, pero también ya se han impuesto mecanismos, como la solución pacífica de controversias, a nivel global y a nivel regional, que impiden ‘que los peces grandes se coman a los chicos’, con el pretexto de defender sus ‘intereses nacionales’.

También se han desarrollado frenos a las pretensiones de las grandes corporaciones que pretenden poner en jaque a la soberanía nacional de los países para seguir impulsando sus productos dañinos para la salud de las personas y yendo en contra de los derechos fundamentales del ser humano, que su defensa es cada vez más un bien protegido por la nueva dimensión multilateral y global. Los dos casos de juicios internacionales en que tuve que participar en el equipo de la defensa de Uruguay me convencieron que ya el tamaño de los países o las corporaciones, por más poderosos que sean, no es lo fundamental para imponer a sus pretensiones.

México me permitió ser testigo de un tránsito civilizado entre un régimen nacionalista autoritario a una democracia plena e integrada a Norte América, fenómeno que cambio ese país para siempre. La región de la que hoy es parte, entre un país totalmente latino y de raíz indo-americana, y otros dos de origen europeo, que fue junto al desarrollo de una Unión Europea formada por 28 naciones independientes, fueron ejemplos de como la integración y la cooperación regional pueden tener éxito en el nuevo mundo global. En México me resulto fascinante descubrir una magnifica síntesis entre las razas indígenas locales y sus tradiciones y costumbres y los inmigrantes europeos que trajeron lo mismo de Europa.

Países Bajos, que por sus dimensiones ha sido siempre un modelo que se ha destacado más que por su nacionalismo, su inserción privilegiada en Europa lo ha proyectado al mundo desde el siglo XVII, debido al aprovechamiento al máximo de sus ventajas geopolíticas; sus líderes siempre se las arreglaron para ser pioneros a nivel mundial en el comercio, la banca, la energía, el desarrollo agrícola, el sector logístico y la cultura; por algo estuvo también a la vanguardia del proceso de profunda integración en la región a la que está unida desde sus inicios; son parte fundadora de la Unión Europea, pero ello no impidió tener vínculos profundos con casi todas las regiones del mundo.

Los viajes a China con dos presidentes me hicieron descubrir otro mundo diferente al occidental, que sin duda es el sistema nacional más antiguo de la historia, y que paso en poco tiempo del feudalismo a ser la segunda potencia mundial, de la mano de un sistema comunista que se fue desarrollando respetando las ‘características chinas’, que es lo mismo que decir el nacionalismo chino. También es un ejemplo de cómo se puede administrar una población de mil cuatrocientos millones de habitantes y reducir drásticamente la pobreza extrema en veinte años, manteniendo a su vez su homogeneidad étnica y su territorio por más de 3000 años. Es quizás el mejor ejemplo de que siguiendo con su tradicional estructura nacionalista, se pudo convertir en una potencia global y desarrollar su forma de relacionarse con el resto de las naciones.

Después de vivir muchos años en Estados Unidos, la otra potencia mundial que a lo largo del último siglo ha incidido más en el mundo occidental, mantiene también un sistema democrático y republicano desde su revolución liberal, nacional y burguesa a fines del siglo XVII. También ha hecho un aporte universal desde la revolución bajo las ideas de la Ilustración por parte de los peregrinos ingleses, alemanes y holandeses, y fue a lo largo del tiempo incorporando a otras poblaciones que emigraron de distintas partes del mundo; los afro-americanos, que no emigraron sino que fueron llevados por la fuerza para hacer tareas de esclavos, sin duda también son fundadores como los blancos de esa nación, y la raza indo- americana reforzada con la inmigración de América Central y México y otros países de América del Sur, comienzan también a generar otra cultura mestiza y a ser tratados también como parte de esa gran nación.

El fenómeno de la globalización y los nacionalismos hoy están contribuyendo a que esa integración sea cada vez más rápida no solo a nivel global sino también al interior de grandes naciones también. Es por eso, que Obama, además de ser uno de los mejores presidentes de Estados Unidos en su historia, también es un símbolo de un cambio de época en los Estados Unidos del predominio de la raza blanca a una de carácter multirracial.

En su historia hubieron varios otros símbolos de cambios profundos como el Presidente Washington como el héroe de la revolución que estableció la independencia de una de las potencias más colosales en la historia moderna como fue el imperio inglés; el Presidente Lincoln fue quien le dio la libertad a los esclavos unificándolo como un país básicamente industrial, además que fue quien impidió que esa nación se dividiera en dos sistemas económicos diferentes. No todos son símbolo de las mismas cosas; el Presidente Jackson por ejemplo será recordado como el causante del primer genocidio de los habitantes indígenas de esa región, que los redujo en forma sustancial, a tal punto de que ya pocos se acuerdan de que eran millones cuando llegaron los primeros peregrinos a Norteamérica.

Las discriminaciones de que fui testigo en los años que serví, y en particular en los últimos tres que estuve acreditado en Washington son reales, pero nadie duda que con el paso de las generaciones Estados Unidos será un gran potencia mestiza, como lo es México o Brasil en América Latina. Después de todo otros grupos étnicos, como los europeos del este, los irlandeses y escoceses, los italianos o los judíos o los asiáticos, al principio fueron rechazados pero finalmente se han integrado plenamente a esa sociedad. Es la otra gran potencia global, que ha sido el modelo de liberalismo democrático en nuestra región y el origen del intenso proceso de globalización predominante en el mundo y del cual ningún país de la tierra puede quedar al margen, por más que se lo intente.

No hay duda que Estados Unidos y China son los dos países que van a ser decisivos en la futura integración del Uruguay en el mundo; nuestro vínculo con los dos se tiene que potenciar en forma equilibrada y buscar la forma de que sean compatibles nuestras agendas con las dos grandes naciones de este periodo histórico. Mucha gente piensa que es inexorable que choquen en el futuro recordando la ‘trampa de Tucídides’; yo creo que también esas dos grandes

potencias, terminaran haciendo una síntesis entre el nacionalismo y la globalización, y que terminaran para siempre las concepciones del realismo internacional, del cual Tucídides pasa por ser su padre fundador. Ya es tiempo de cambiar de paradigma en el mundo.

Termino este trabajo reflexionando sobre la política exterior de mi país, que en realidad fue el objetivo final de compartir mis experiencias a lo largo de mi carrera diplomática. Ya dije desde el principio que el instrumento que tenemos para ejecutar la política exterior, o sea nuestra diplomacia, es excelente y de un nivel que compite con otras de la región con éxito. Lo que lamentablemente falla es una política exterior que se ha venido desdibujando desde hace un tiempo atrás.

Tradicionalmente la política exterior no representaba desafíos demasiado grandes y todo era previsible. Nuestra prioridad siempre había estado en la región más cercana. La creación del Mercosur complejizo nuestra inserción debido a que el Mercosur no evoluciono como nosotros habíamos previsto y se convirtió en una relación que nos impidió abrirnos al exterior junto a nuestros socios. Usando una expresión ‘burrera’, nos jugamos todos los boletos al Mercosur, sin desarrollar canales alternativos en caso de que no cumpliera con los objetivos originales para los que fue fundado. Tampoco hay que olvidarse que este al principio fue solo un proyecto bilateral argentino-brasilero, tal cual lo habían pensado los presidentes Alfonsín y Sarney.

Nuestra posterior integración nos dejó encerrados en una región donde predomina el proteccionismo y no hemos podido insertarnos en un mundo que ha cambiado y que nos ofrece muchas oportunidades nuevas. Tenemos todo para transformar una política exterior que se integre al mundo exterior de forma más eficiente, en un mundo lleno de complicaciones, pero que jamás ha brindado más oportunidades como consecuencia del proceso de globalización y de la revolución de las tecnologías de las comunicaciones. No se necesita para eso tener una política de Estado, sino que los diversos gobiernos asimilen que hay muchos temas que deben ser parte de la nacionalidad más que del Estado, como sucede con el tema de las Malvinas en Argentina por ejemplo. Me animo a pensar que en nuestro caso podrían ser las políticas sobre nuestros puertos y ríos internacionales con Argentina, entre otros temas.

Se viene un mundo que será menos dependiente de los hidrocarburos y tener fuentes renovables de energía casi en un 100% es algo que muchos otros países desearían poseer; tener un país que es geográficamente una sola pradera apta para explotar también casi un 100% su territorio en actividades agrícolas para exportar muchas veces más alimentos de los que consumimos es excepcional; y tener niveles de alfabetización cercanos al 100%, es una enorme ventaja, por más que se diga que ha caído el nivel en los últimos años, siempre ese nivel se puede volver a conseguir con políticas y recursos adecuados.

Sin embargo, ninguno de estos factores con los que el esfuerzo humano y la naturaleza nos ha premiado, serán suficientes, si nuestras políticas económicas solo cubren las necesidades de los que más tienen y sus decisiones se toman en función de elementos como 'los mercados' que existen, pero no redistribuyen. Pero por sobre todas las cosas un país no puede funcionar sin lineamientos de política exterior claros, en una época donde los acontecimientos se vienen dando de fronteras afuera; solos en el barrio, seremos siempre como una pluma en el viento, pero no insertamos en este mundo global, es decididamente suicida. Seguiremos viviendo de exportar materias primas y de talentos uruguayos, que en unas pocas generaciones dejen de serlo. El intentar revertir esas tendencias debería ser uno de los principales puntos en una agenda de política exterior. La Cancillería, sin duda, podría jugar un rol fundamental en esa materia.

Solo nos resta adecuar nuestra política exterior a los temas que hoy son los que más importan en la agenda global, reformular nuestra posición en la agenda regional, buscando hacer compatibles ambas agendas. Sin duda este tema es hoy quizás el prioritario en nuestra política exterior, porque se trata de cambiar nuevamente nuestras prioridades: de una relación bilateral pasamos a una relación con toda una región en un proceso de integración que se trató de profundizar pero no se logró; las instituciones se pueden cambiar, los vecinos no. Ahora se trata de hacer compatibles ambos objetivos logrando ponernos de acuerdo con los vecinos que nunca vamos a poder abandonar, en buscar nuevos objetivos que nos permitan a todos seguir adelante en ese proceso. Por el otro lado, también se trata de buscar insertarnos en el mundo sin que tengamos que pedir a nuestros socios permiso para hacerlo, y si se crean nuevos instrumentos y no se les da participación a los ciudadanos, seguirán fracasando. Serán

eficientes o no, pero si no son democráticos a la larga nunca serán viables, como alerta hace años Felipe González en la España integrada ya a la Unión Europea.

Y finalizo señalando, que las empresas que se dedican a las nuevas tecnologías de la información están en el centro del nuevo mundo. Hay tres razones destacadas por Jonathan Anderson en su artículo "The Communications and the Internet Revolution" (Las Comunicaciones en la Revolución de Internet) en la excelente recopilación de artículos hecha por la editorial Oxford, por Smith y Baylis "The Globalization of World Politics", para que las comunicaciones estén en el centro de las economías modernas: " la primera, porque los gobiernos adoptaron nuevos enfoques de competencia y regulaciones en las comunicaciones, abandonando el esfuerzo tradicional de los monopolios; la segunda, la competencia y la información han creado en este sector nuevos trabajos que estimulan el crecimiento económico; y la tercera, porque el predominio de Internet y la World Wide Web (WWW) han cambiado las relaciones internacionales en su forma de actuar y han influenciado al fenómeno de la globalización. El acceso a las redes eficientes de comunicación es crítico para el crecimiento, la innovación, productividad más alta y creación de trabajo. Las comunicaciones globales instantáneas han empoderado a los actores no estatales y han influenciado a las relaciones políticas, militares y económicas" (traducción del autor) (60).

Estos conceptos de Anderson son los que deberían ser parte esencial de una nueva política exterior en Uruguay, lo que además es una forma de reconocer algo fácil de entender: que hoy en día estos fenómenos, son una revolución global, que está impactando decididamente las relaciones internacionales y la diplomacia moderna. Es un fenómeno nuevo, pero para un país como el Uruguay es una gran oportunidad para desarrollarnos más en el futuro.

Esta es quizás la lección más importante que me dejaron tantos años como un servidor público que pasó muchos años observando lo que está pasando en el mundo más allá de nuestras fronteras nacionales.

BIBLIOGRAFIA

1. Satow's Practice, sixth edition, edited by Ivor Roberts, OXFORD, 2009
2. Mac Millan, Margaret, 1914. De la Paz a la Guerra, Turner Publicaciones, España, 2014.
3. McCauley, Neill, Dom Pedro. The Struggle for Liberty in Brasil and Portugal, 1798-1834, Duke University Press, Durham, 1986.
4. Senna, Miguel Ángel, Cuatro Siglos de Rivalidad de Argentina y Brasil, edición La Bastilla, 1975.
5. Herrera, Luis Alberto, El Uruguay internacional, 1912
6. Velazquez, Carlos Maria, El pensamiento de Luis Alberto de Herrera, Wilding and Son LTD, 1968.
7. Achard, Diego, Se Llamaba Wilson, Aguilar, edición Claudia Pivel, 2008.
8. Wilson Ferreira, La lucha por la Libertad, tomo 2, Cámara de Representantes, 1992.
9. Wilson Ferreira, op.cit.
10. Smith, Steve, The Globalization of World Politicas, introduction, edition OXFORD, 2001.
11. Harari, Yuval, '21 Lecciones sobre el Siglo XXI', editorial Penguin Random House, 2018.
12. Albertoni, Nicolás, Entre el barrio y el Mundo, edición Taurus, 2011.
13. Rila, José, La Actualidad del Pasado. Usos de la política de partidos en Uruguay.
14. Gianelli, Carlos, 'Del Eje Norte/Sur a la Dimensión Global', Revista Diplomacia en Acción 35, 1991.
15. Mac Millan Margaret, 'Paris 1919', Random House, 2002.
16. Nahúm, Benjamín, Cuando Fuimos Ricos, Banda Oriental
17. Huntington, Hans. J. Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. Knof, New York, 1950.
18. Harari Yuval, Homo Deus, Breve Historia del Manana, Penguin Ramdom House, 2019

19. Documentos sobre Israel proporcionados por la American Jewish Committee.
20. Gianelli, Carlos, Algunos Apuntes sobre Arabia Saudita. Revista Diplomática, setiembre 1994.
21. Stiglitz, Joseph, El malestar en la Globalización, Taurus, 2003.
22. Gianelli, Carlos, El Acuerdo de libre Comercio Uruguay –Mexico. Un modelo a seguir en el futuro. Revista Diplomática Política Exterior, octubre de 2004
23. Sebrelli, Juan José, El Asedio a la Modernidad, capítulo 7, nacionalismo, editorial Sudamericana, 1991.
24. Gianelli, Carlos. El Uruguay en el Nuevo Laberinto Internacional. Memoria a Eduardo Jimenez de Arechaga. AMF. Universidad Católica, 2000 y Uruguay y la Región: en busca de un nuevo paradigma para insertarse en un mundo global. Revista Clae, no, 98, 2009.
25. Gianelli, Carlos, Cambios en el Comercio mundial en el siglo XXI. América Latina y la Integración Asiática., ORT, setiembre 2014 y América latina y los mega-Acuerdos Comerciales: ¿ignorarlos, incorporarse individualmente o en bloque? Crónicas, Consejo Judío Latinoamericano, 2014.
26. Historia General de México, Colegio de México, 2000.
27. Gianelli, Carlos, El Acuerdo de Libre Comercio Uruguay-Mexico. Un modelo a Seguir en el Futuro, Revista Diplomática. Política exterior, 2004.
28. Kissinger, Henry, China, editorial Random House Mondadori, 2012.
29. Steneri, Carlos, Al borde del abismo. Uruguay y la gran crisis del 2002-2003. Banda Oriental, 2017.
30. Porzenkaski, Roberto, No Voy en Tren. Las perspectivas de un TLC con estados Unidos. 2000-2010, edición Debate, 2010.
31. Artículo en el Observador, ¿Sale Gargano, entra Gianelli?, febrero de 2007.
32. Artículo Clarín, Una figura cercana al Presidente en el timón de la Diplomacia, febrero, 2008.
33. Santiso, Javier, La Política Económica de lo Posible, MIT Press, Cambridge, Massachussets, 2006

34. Artículos en Búsqueda 1/12/2011 y artículo en el País 5/12/2011, retorno Carlos Gianelli a Cancillería.
35. Schwab, Klaus, La Cuarta revolución, edición Debate, 2016.
36. Schwab, o. cit.
37. Spykman, Nicolas John. America's Strategy in World Politics, The United States and the Balance of Power, Harcourt, Brace and Company, New York, 1942.
38. Spykman, op. cit
39. Spykman, op. cit.
40. Conferencia de prensa conjunta de Opertti y Bielsa.
41. Informe a la Nación del Presidente Kirchner, 1 de marzo de 2005.
42. Reunión Vázquez y Kirchner, Santiago de Chile, 13 de marzo de 2005.
43. Declaraciones de Vázquez desde Bolivia y Brasilia, 15 de marzo de 2005.
44. Declaraciones de Alberto Fernández sobre cortes de ruta.
45. Declaraciones del Dr. Felipe Paolillo sobre el tema de cambio de lo previsto por el artículo 7 del Estatuto del Río Uruguay.
46. Laudo del Mercosur en el caso de las plantas de celulosa, setiembre de 2006
47. Carta del Gobernador Rodríguez Saa al presidente Kirchner.
48. Laudo Mercosur
49. Gestiones Gobernador Busti con Ombudsman del Banco Mundial.
50. Comentarios de Romina Picolotti sobre el juicio que le están haciendo en la Argentina
51. Aprobación crédito Botnia.
52. Discursos del Agente de Uruguay Carlos Gianelli, en las audiencias orales en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, octubre de 2009.
53. Sentencia Argentina vs. Uruguay, CIJ en caso Plantas de Celulosa
54. Artículo en el diario El Clarín de Vicente Romero, "Papeleras: las castañas en el Fuego". Abril-mayo 2007.
55. Romero, op. cit
56. Declaraciones de la ONG 'Amigos de la Tierra', sobre el laudo de jurisdicción del caso de Phillip Morris, julio de 2014.

57. Artículo en el diario 'El Observador sobre cambios en la estrategia y equipo jurídico en el caso de Phillip Morris vs. Uruguay, agosto de 2014.
58. Gostin, Lawrence, 'Global Health Law', chapter 8, edición Harvard, 2018.
59. Koh, Harold, 'Global Tobacco Control as a Health and Human Rights Imperative', Harvard International Law Journal, vol. 57.
60. Aronson, D. Jonathan, 'The Communication and the Internet Revolution', John Baylis & Steve Smith, in "The Globalization of World Politics', OXFORD, second edition, 2001