

## La política exterior de Uruguay en el actual contexto internacional\*

*Didier Opertti*

Señor embajador Gustavo Iruegas, subsecretario para América Latina y el Caribe, sus palabras naturalmente no han sido propias de una presentación lineal, sino que han tocado algunas fibras que por ser de administración íntima lo colocan a uno en posición un tanto difícil para abrir una sesión de esta índole, en que me permitiré compartir con ustedes algunos contenidos. Muchas gracias por su presentación.

Embajador Manuel Tello, presidente del Instituto Matías Romero. Ciertamente con usted tuvimos un diálogo a primera vista. Por fortuna, en la diversidad de los géneros existe el amor a primera vista; yo sostengo clásicamente la diversidad de éstos, y en los géneros comunes existe la comunidad a primera vista —que a veces no hay que ocultar—, como la tengo con don José Luis Siqueiros desde hace mucho, y —en tal diversidad de géneros— con Laura Trigueros. Es decir, esa cosa rica de la comunicación, que a veces es espontánea, a veces es el producto de una labor, pero en definitiva está, en este caso, en lo que hace al embajador Tello, vinculada a un periodo de

---

\* Conferencia magistral pronunciada por el ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, en el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el 9 de julio de 2002.

nuestra vida seguramente irrepetible: un año durante el cual conduje los trabajos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, una organización que, con certeza, muchos desearíamos que fuera distinta, pero que ahí está, que es el activo con que la comunidad internacional cuenta hoy, y no estamos en condiciones de dilapidar ningún activo.

Saludo entre nosotros la presencia del distinguido embajador de México en Uruguay, Jesús Puente Leyva, que está corriendo un riesgo muy serio: el de que en algún momento las autoridades mexicanas reconozcan que ya no es el embajador de México en Uruguay, sino el embajador de Uruguay en México, por lo cual tendremos una competencia que para mí será difícil de resolver, que no le anuncie al embajador Samuel Lichtensztein destinos mejores, y que en todo caso alumbrará un contencioso que nuestra común idea de construir cosas y no de destruir activos nos llevará a solucionar. Bienvenido también usted y muchas gracias por su presencia que valoro en toda su dimensión.

Amigas, amigos: el Instituto Matías Romero goza de un gran prestigio, tiene un gran nombre, una identidad. Cuando uno dirige la palabra en un ámbito como éste, siente una suerte de sobrecarga, que es la de no sólo mirar al interior de uno mismo lo que se está en condiciones de transmitir, sino en mirar en los otros, en los que están en actitud de recibir, porque en definitiva el mensaje es en doble vía. Me he puesto en esa postura desde el primer momento.

Esta charla de hoy se inscribe en un contexto regional muy particular: un sur, del cual venimos, que muestra a las claras que no sólo los bienes se transmiten por ósmosis, sino también las dificultades. Vaya que lo sabemos los uruguayos, que estamos recibiendo por ósmosis dificultades muy grandes provenientes de los países del entorno. Pero al mismo tiempo esta reunión, nuestro encuentro de hoy, tiene lugar casi como una secuela —al menos en lo que se refiere al calendario— de la vi-

sita fugaz, pero intensa, del presidente Vicente Fox Quesada a Uruguay. La intensidad de las visitas no la marca solamente el tiempo, aunque éste ayuda muchas veces; la marca, de manera fundamental, la intención, la voluntad, el deseo de alcanzar resultados tangibles, el ánimo de abandonar las retóricas ocasionales, en definitiva, la vocación de construir. Si hay algo que ha caracterizado la visita del presidente Vicente Fox, hace pocas horas, a mi país, ha sido precisamente ese ánimo, esa voluntad.

Esta visita seguía a su encuentro con el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur) ampliado, vale decir: los cuatro socios, más Bolivia y Chile, en un intercambio de tiempos y en una evaluación de circunstancias en que todos necesitamos de todos. Si lo miráramos en cuanto a los temas, desde el punto de vista de las necesidades más inmediatas, probablemente fuera más fácil, más simple, identificar las nuestras, que reposan en una fuerte materialidad, pertenecen a la dimensión de la satisfacción de necesidades de crecimiento, de comercio, de inserción en el mundo exterior, de búsqueda de acceso a los mercados, de colocación de nuestra producción exportable, de manejo de nuestros niveles de competitividad en términos razonables, en esa intemperie que el mundo internacional hoy nos ofrece.

Pero si lo miramos en términos de México, país latinoamericano, raigalmente unido a esta región o parte de ella, unido comercialmente a Estados Unidos en una alianza inédita, desde el punto de vista de lo que ha sido el desarrollo de las relaciones de comercio en el mundo en los últimos años, se muestra también que el Mercosur no puede dejar de tomar en cuenta, al menos en su nomenclatura, la expresión Merconorte. Es decir, el Mercosur no puede ser, de ninguna manera, ni un bastión ni una atalaya incomunicada, defensiva, que mire el mundo exterior desde una perspectiva de autosatisfacción; por el contrario, debe mirarlo desde un regionalismo abierto.

Esta posición llevó al Mercosur a señalar en la reunión en Buenos Aires, en junio del año 2000, la propuesta de negociar con México un acuerdo de libre comercio. Recuerdo que con el embajador Carlos Gianelli —aquí también presente entre nosotros—, entonces embajador de Uruguay en México, fuimos a Los Pinos a notificarle al presidente Ernesto Zedillo que los Estados parte acababan de tomar una resolución, que invitaba a México a participar en las reuniones del Mercosur.

En aquel momento advertimos que la apertura del Mercosur no sólo tenía como referente el mundo exterior que cada país construye —Brasil con Sudáfrica, por ejemplo, y ésta con el Mercosur—, sino también el mundo exterior que nace de la propia región latinoamericana y busca profundizarse por medio del elemento integrador, lo cual fue planteado, precisamente, por Uruguay. A mí mismo me correspondió presentar en su momento, a nivel de cancilleres, la propuesta de una negociación con México.

Por lo tanto, hoy estamos aquí en la víspera de una reunión política, que ha estado precedida de una reunión técnica, buscando construir un cronograma de trabajo, un plan para poder avanzar con México en un acuerdo comercial ambicioso. Con seguridad, de resultados mucho más directos referidos a nuestra pequeña economía que a la gran economía de México. No obstante, en lo político constituirá un elocuente emblema, el buque insignia de una relación necesaria con la región, quizá abordable por México en términos de visión política, lo suficientemente fuerte y espontánea para saber que aquí hay un compromiso que lleva a este gran país del norte a buscar también en el sur el aliento de una historia común, de una civilización compartida, de unos valores de creencia común.

Por eso mi intervención de hoy es inseparable de este contexto: hablar de la inserción de Uruguay, de su política exterior,

en el mundo contemporáneo, requería de estas palabras de apreciación general o de ubicación.

En primer lugar, quisiera decir que Uruguay, desde la recuperación del Estado democrático, a partir del año 1985, tras el proceso militar que ocupara en nuestra historia un lapso de 11 a 12 años, significó una fuerte apuesta a la reinserción en el mundo exterior. Era necesario recobrar la imagen de un país que había hecho del estado de derecho y del gobierno de opinión profesión habitual. Era necesario recuperar elementos que estaban en la base misma de nuestra definición: Uruguay es una democracia o no es nada; Uruguay es un estado de derecho o no existe. Éstos son los términos en que está ubicada la valoración de tales conceptos para nosotros.

Por lo tanto, en aquel momento, cuando las autoridades emergentes del 1 de marzo de 1985 se instalan en el gobierno, tienen por delante una empresa difícil, pero a la vez excitante, provocativa, sugerente: conseguir recuperar, reubicar al país en la circulación internacional, alejada de aquel estigma de violación de derechos o de apartamientos o ruptura de la ley y de la propia Constitución. No es casualidad que el entonces canciller Enrique Iglesias inicie ese proceso y se convierta en el portavoz dinámico y activo, incansable, de ese verbo democrático en la región y fuera de ella. Con esa carta de identidad, con esa pauta, con ese paradigma, Uruguay sale al mundo exterior y se incorpora luego al Grupo de Apoyo a Contadora, que más tarde será la génesis del Grupo de los Ocho y posteriormente la antesala final del Grupo de Río. Es decir, compromiso con el sistema democrático, aliento a Centroamérica en la superación de la crisis, proyección en los Acuerdos de Esquipulas, participación en la consolidación de la paz en Nicaragua, consolidación de la salida democrática en El Salvador. Vale decir, un fuerte compromiso internacional, volcado hacia la obtención del valor de la paz como un valor de base que debe estar en

nuestra política exterior, como corresponde a un país que ha hecho de la solución pacífica de las controversias uno de los elementos esenciales de su acción internacional.

Entonces, aquí nació la política de Estado, esa política exterior de Estado de la que se habla con frecuencia. No sólo los uruguayos hablamos de política exterior de Estado; en una reciente alocución del canciller Jorge G. Castañeda, al hablar de una política exterior de Estado, decía que ésta tiene un signo, el del no partidismo. La política exterior de Estado no se construye en torno a partidos políticos, sino en torno a la definición de cuáles son las esencias comunes de una nación, en orden a su relación externa. Esto tiene algo de metafísico, casi de concepto que se intuye, más que de concepto que se deduce o induce. Es decir, pertenece más al orden de los pensamientos o sentimientos de captación instantánea, que a los que son producto de desarrollos lógicos o analíticos.

Por lo tanto, política de Estado es creencia en cierta identificación de valores que tienen vocación de permanencia, que no están ligados a una gestión o a una administración por sí misma temporal, acotada en el tiempo, limitada por espacios legales o constitucionales. Política de Estado son principios y principios son límites, principios son referentes y los referentes valen en la vida de las personas, en la vida de la familia, en la vida de las sociedades, en la vida de los Estados, en la vida de los gobiernos. En este sentido, tener en la política exterior una política de Estado significa saber cuáles son los límites respecto de otros Estados, viéndolos desde sí mismos y desde la erosión o desde el fortalecimiento que estos principios pueden sufrir o alcanzar, según se trate en cada ocasión. Ésa es la primera inserción. Uruguay no se inscribe en la política exterior sin un cartabón que no sea política de Estado.

Pero ¿qué es política de Estado?, ¿qué es lo que constituye una política de Estado para nosotros? Advierto que quizá haya

algunos elementos comunes con lo que México podría definir como política de Estado, porque México, que vive transformaciones muy fuertes en muchos aspectos —que incluso presentan a un México sentado hoy en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a diferencia de tiempos en que no había tenido igual vocación—, se inscribe en una circunstancia histórica también distinta. Por lo tanto, el esfuerzo por descubrir, por detectar, por identificar los valores de la política de Estado, yo diría que se universaliza, vale no sólo para Uruguay o para México; es, en todo caso, una suerte de conjunto de nociones o de ideas que hace previsible el comportamiento de un país en la esfera internacional. En ese sentido, quizá al mundo le esté faltando predictibilidad, tal vez porque en muchos aspectos no hay políticas de Estado.

¿Es política de Estado la política de la paz, de la seguridad? ¿Es política de Estado la política que se hace a partir de una concesión monotemática, apostada fundamentalmente o en exclusividad en el criterio reactivo frente al terrorismo? ¿Es política de Estado?, o son políticas de gestión, políticas de administración, políticas de búsqueda de algunas acciones compartidas sobre la base de algunos consensos elaborados. Para nosotros, política de Estado supone, en primer lugar, estado de derecho; en segundo lugar, gobierno democrático; en tercer lugar, no la hacemos desde Uruguay, la hacemos desde la región. No concebimos una política de Estado que no tome en cuenta los rasgos de nuestra región y que no se refleje en ella la relación con nuestros vecinos; también la hacemos desde la integración, que no es hoy una oferta teórica propia y necesaria, de los años sesenta, con todos sus valores, sino un modelo socioeconómico, al cual sería difícil renunciar sin consecuencias. En estos días, en que el Mercosur aparece ubicado con ciertos tonos ambiguos o negativos, yo podría repetir o emular la expresión de Fernando Henrique Cardoso, hace pocas horas en Buenos Aires, cuando

una periodista le preguntaba si consideraba que los problemas que estaban viviendo Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, eran producto del Mercosur. En una forma clara y categórica, él señaló que, lejos de ello, esas situaciones, esos problemas, esas crisis que cada uno ellos vivía en su medida, seguramente habrían sido aún más difíciles sin el Mercosur. El Mercosur no es el factor de la crisis de Argentina; el endeudamiento exterior argentino, 140 000 millones de dólares, no es responsabilidad del Mercosur; el manejo del tema cambiario en Brasil, no es responsabilidad del Mercosur; nuestra decisión de dejar flotar la moneda, no es una decisión tomada a nivel del Consejo del Mercosur o del Grupo Mercado Común o de la Comisión de Comercio, sino la reacción lógica de estrategias nacionales que, en ausencia de estrategias que cubran y aseguren el funcionamiento unívoco y uniforme de los cuatro países, es necesario adoptar. Todos están sufriendo ese efecto, pero éste no es producido por el Mercosur. Es el ámbito donde se produce el efecto lo que identifica al Mercosur como responsable. Éste es uno de los elementos que tenemos que remover, si queremos tener un análisis, a mi juicio, lo más lúcido posible de esta situación.

Pero además, no sólo partimos del estado de derecho, el gobierno democrático, la región, la integración; partimos de la idea del regionalismo abierto, que supone que no hay vetos para negociar con nadie, que no hay alineamientos ideológicos que fijen la frontera de nuestro interés, que no hay barreras determinadas por la no identidad o igualdad absoluta de los modelos. Los modelos con los que negociamos son distintos. Cuando vamos a Irán a negociar, no estamos pretendiendo de ninguna manera lograr una especie de sincretismo entre el islamismo y la concepción de civilización que nutre nuestra comunidad. Estamos buscando, a través del comercio, tener una mejor conducción de nuestra relación bilateral, sobre la base, sí, de un elemento, que es el respeto recíproco; sobre la base de algún

principio que me dice que yo no tengo derecho a descalificar a ese país o a cualquier otro porque piensen distinto, por ejemplo, en orden al problema del Medio Oriente, y que yo no tengo derecho a reclamarles que piensen igual, pero sí tengo derecho a reclamarles que la diferencia de pensamiento no se traduzca en un agravio o en una agresión. Cuando esos elementos faltan, lo que se pone de relieve no es ya la respuesta a un tema de civilización o de cultura; lo que se pone en juego es el tema de la representatividad. Y así, cuando un jefe de Estado es agraviado por otro, lo que de ahí resulta ya no es una lucha entre ideologías diversas; lo que está en tela de juicio es el vademécum esencial de la relación, que tiene en el respeto la base inexorable e ineludible de ella. Esto también hay que mirarlo desde esa perspectiva.

Por lo tanto, las bases de nuestra política exterior son el regionalismo abierto y la integración. Pero ¿cuáles son los valores y cuáles los principios? Los valores no son nuevos, lo cual precisamente permite asegurar la continuidad de esa política exterior. Los valores son la paz; se refieren a que el uso de la fuerza puede ser sólo la excepción y no la regla, a que el uso de los medios de fuerza están regulados, no corresponden al libre albedrío de quien tiene la posibilidad de utilizarlos en virtud justamente de su mayor fuerza. Por eso hemos tenido y tenemos una posición muy clara respecto a las llamadas injerencias humanitarias, cuando éstas no cubren el proceso natural de su legitimación normativa. En este sentido, seguimos creyendo que la Carta de las Naciones Unidas quizá necesite unas nuevas normas que contemplen estas situaciones.

Estamos convencidos de que las matanzas indiscriminadas de niños y mujeres, el desplazamiento violento de poblaciones de un lugar a otro, todo esos fenómenos que diariamente solemos ver en distintas regiones del mundo, son más que motivos suficientes para que la organización internacional se ocu-

pe de ellos en el terreno humanitario, pero también son más que suficientes para crearnos el compromiso de una transformación de nuestras reglas. Se trata de casos que parecen no caber en aquella legítima defensa individual o colectiva del artículo 51 de la Carta, ya no alcanza con el artículo 10 y con el 27 de la Carta, que legitiman el uso de la fuerza, previa autorización del Consejo de Seguridad. Es necesario, quizá, introducir nuevas hipótesis y nuevas previsiones. Cuando un pueblo, un grupo humano, un grupo étnico o religioso, representativo de una determinada pauta de civilización o criterio de vida, es perseguido contumazmente y es objeto de una suerte de crisis racial, de exterminio, es necesario que la comunidad esté atenta, sensible y actúe. Pero ¿por qué no hacerlo dentro del marco del derecho?, ¿por qué hacerlo fuera del marco del derecho?, ¿por qué delegar esta atribución, que es casi de derecho natural, simplemente al ejercicio de las organizaciones, para que ellas mismas dispongan cuándo se agotó el ejercicio diplomático? Esto ha sido precisamente lo que ha sucedido en algunos casos muy señalados de los últimos tiempos. Como Kosovo, por ejemplo, en donde fue el organismo disciplinador de la fuerza —la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)— el encargado de decir que se había agotado el periplo diplomático y que se había abierto el capítulo de la intervención armada. Hay un reconocimiento de que hoy nuestro sistema, nuestro instrumento, no es suficiente, y que el tema de la paz en este sistema requiere por lo tanto modificaciones. Sin embargo, surge la pregunta: ¿estamos todos interesados en mejorar ese sistema?, ¿estamos todos interesados en hacer más representativo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el que hoy participa México?, ¿estamos más interesados que antes en que el uso de la fuerza adquiriera esa legitimidad?, o estamos en una actitud casi de resignación, que nos hace pensar que la fuerza pertenece a ese terreno un tanto indeterminado y un tanto, yo

diría, difícil de anticipar, y por tal motivo es difícil ponerle breves, límites, acotarlo de una manera preordenada.

Si eso es así, reconozcamos que estamos viviendo un tiempo distinto y que hay una suerte de declinación y hasta de cesión de aquel compromiso de creencia en el sistema internacional, para pasar a otra situación diferente, en donde el valor de la paz ha sido también reemplazado, en algunos casos, por el valor de reactivo contra situaciones determinadas, no sujetas al patrón de la paz, sino al de la intervención de la fuerza.

En cuanto a la *seguridad*, todos somos responsables de ésta. En la reciente Cumbre de la Unión Europea y América Latina, en Madrid, al plantearse este tema, hubo respuestas distintas. Hay quienes piensan que la seguridad es responsabilidad de un solo país: Estados Unidos, porque tiene los medios técnicos, militares, científicos, monetarios, de disciplinamiento de sus fuerzas, de desplazamiento de sus efectivos, con el apoyo de tecnologías masivas de las que carece el resto de la comunidad. Sin embargo, la seguridad es también un tema hemisférico. Seguramente por eso México será sede de una conferencia el año que viene, dispuesta en la reciente reunión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en Barbados. La seguridad no se compone de un espacio único; hay que encontrar o construir ámbitos de seguridad. Del mismo modo que hay bolsones de inseguridad, que hay núcleos de inseguridad en el mundo, hay que construir bolsones de seguridad. El primer bolsón de seguridad es el nuestro, el de nuestra región, el de nuestro hemisferio. Pero eso no significa que desconozcamos la importancia que puede tener la convocatoria de esta conferencia de consulta que Estados Unidos, Rusia, la Unión Europea y la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estarían llevando a cabo, con el apoyo no expresado de los países árabes de postura moderada, en el conflicto del Medio Oriente, para trabajar con Israel y Pa-

lestina en la fijación de algunos acuerdos básicos, donde lo que esté en juego ya no sean simplemente los territorios ocupados o no ocupados, con asentados o no asentados, o la convocatoria de constitución de una autoridad capaz de crear un Estado palestino, sino que el concepto mismo sea el de la protección de las vidas humanas, de los civiles involucrados en el conflicto, víctimas hoy día de la confrontación.

La comunidad internacional tiene que retrotraerse a las grandes causas. No podemos seguir viendo al mundo sólo como un mundo de Estados, como si éstos fueran los únicos recipientes de la responsabilidad y los únicos capaces de adjudicar por fracción y por tiempo o etapa la felicidad y tranquilidad de la gente. Hay que actuar directamente sobre los temas pendientes y asumirlos como tales. A este asunto del Medio Oriente no es ajeno ningún Estado de la comunidad internacional. Por eso, esta conferencia que viene, diría yo, precedida del auspicio de una voluntad negociadora y de encuentro, es vista por nosotros con gran interés.

El otro elemento es el *desarrollo*. Nosotros estuvimos en la reciente Conferencia de Monterrey, donde percibimos un cambio de actitud de la comunidad internacional. Ya no se trata sólo de la adjudicación de una cuota de donantes, que donarán una cantidad determinada para contribuir al desarrollo de los países que lo requieren. Hemos visto un cambio cualitativo. Hemos pasado del asistencialismo tradicional, de la donación que aparece, casi diría yo, sin el ánimo retornante del trabajo, el cual es capaz de darle a los donados el sentido productivo, creador, multiplicador, propio del auspicio del desarrollo; hemos pasado de una concesión asistencial, puramente intuitiva, protectora, donante, a una actitud responsable. Asistencia para el desarrollo significa planes, de quien presta la ayuda o la cooperación y de quien la recibe; es planificación. En definitiva, es coordinación. No es una actitud ciega, unilateral, que se agota

en el mismo acto en que se presta. Se echan campanas al vuelo cuando se recibe, pero rápidamente el diapasón languidece cuando transcurre el proceso inexorable de la extinción del recurso no recreador. Es decir, no estamos alentando esa figura que tuvo en el pasado su papel, pero que hoy día presenta otras características.

*Democracia y derechos humanos.* En el terreno de los valores no podemos concebir un pleno respeto de los derechos humanos sin un sistema democrático. No creemos en la democracia por barrios. O hay democracia o no hay democracia, o hay democracia con derechos civiles, políticos y socioeconómicos, como un conjunto, una unidad inseparable, aglutinada, una concepción del hombre, de sus posibilidades, o no hay verdaderamente una cobertura de los derechos humanos. Éste es un gran tema porque quizá estemos ahora en condiciones mejores que antes para separarlo de lo ideológico; quizá podamos verlo desde una perspectiva más cercana, más próxima a los derechos humanos mismos y no al compromiso ideológico que nos imponía la guerra fría, referentes a algunos alineamientos de defensa o justificación de algunas situaciones, bajo el amparo de ciertas aproximaciones que los países y gobiernos debían mantener, en aquel esquema rígido en que el mundo se había colocado, de confrontación silenciada, callada y a veces con expresiones muy violentas, pero acotadas regionalmente, en la llamada guerra de baja intensidad —de baja intensidad para los que no la sufrieron y se limitaron a explicarla; de alta intensidad para los que fueron víctimas de ella.

Por lo tanto, en nuestra política hay una especial atención a la unidad inexorable entre derechos humanos y democracia. No compramos la tesis de los derechos humanos sin democracia. No creemos en eso. Nadie nos podrá garantizar que en un sistema no democrático los derechos humanos habrán de ser respetados.

Éstos son los valores: la paz, la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos y la democracia. Pero ¿cuáles son los principios para dirigir esos valores; para que estos valores no pertenezcan a una galaxia desprendida, que flote en el espacio, no sujeta a ciertos amarres que la hagan predecible?: sujeción a la constitución y a la ley. Para nosotros —quizá porque somos un país pequeño—, como dijo un gran jefe político uruguayo en el pasado, “el derecho es el escudo de los débiles”. Si el derecho es el escudo de los débiles, nuestra fortaleza sólo depende del escudo: la ley y la Constitución. Así es siempre, incluso cuando aceptamos la Corte Penal Internacional. Éste es un tema que sé que está en el tapete mexicano hoy día. Lo tomo precisamente por eso. Nosotros aprobamos la Corte Penal de Roma, con una ley interpretativa. El Estatuto de la Corte no admite las reservas, pero admite las declaraciones interpretativas, que como tales tienen naturalmente valor interno. No tienen, *stricto sensu*, valor internacional, pero son un llamado, una guía, una recomendación a las autoridades del Estado, a la hora de aplicar la normativa del Estatuto. En tal sentido, hemos hecho dos salvaguardas en la declaración, a nuestro juicio fundamentales. Por un lado, está la salvaguarda de las leyes adoptadas con antelación a la aprobación del Estatuto, en el pleno ejercicio de las competencias de los poderes. Esto conlleva, entre otras, la facultad de clemencia soberana, facultad equivalente, simétrica, a la facultad de juzgar: si yo tengo la facultad de condenar, tengo la facultad de absolver. Ése ha sido el binomio típico del derecho liberal penal: quien condena puede absolver. Pero no puede absolver de cualquier manera, por acto discrecional o arbitrario, sino por acto sujeto a derecho. Ya sea como una facultad expresamente extendida, por ley, al jefe de Estado; ya sea por una ley capaz, ella misma, de crear las condiciones de una amnistía o de un perdón. Por lo tanto, la Corte Penal tendrá que reconocer las leyes que los países libre-

mente se han dado a sí mismos para resolver sus problemas de descomposición del tejido sociopolítico, amnistiando, perdonando, haciendo caducar la acción penal susceptible de ser dirigida contra los imputables. Éste es un tema central. Por otro lado, está el principio de la irretroactividad. Para nosotros era muy difícil aceptar que pudiera violentarse este principio. Quienes hemos estudiado derecho, desde el primer día hemos aprendido que, por ejemplo, lo que hoy estamos haciendo aquí es un acto libre, voluntario, legítimo, un encuentro en el Instituto Matías Romero. Dentro de seis meses no podría declararse este acto como ilícito con efecto retroactivo, porque eso rompería el principio de libertad. Nadie que sostenga el principio de libertad puede sostener la retroactividad de la ley penal.

Por tal motivo, en materia de protección de los derechos humanos y de lucha contra los grandes crímenes de la humanidad, nos hemos sujetado al principio esencial que inspira el derecho penal: la no retroactividad. Naturalmente, existe esa figura un tanto ambigua del delito continuado, al que se pretende ejemplificar con el caso de la desaparición forzada de personas, lo cual se dice que es un delito actual. El desaparecido sigue hoy desaparecido. Pero en este caso, aun para este delito grave y especialmente repudiable, hay una unidad factual: el desaparecido pasó a ser desaparecido no desde el momento en el cual aparece el Estatuto; ya era desaparecido, ya estaba desaparecido. Es una sola acción penal o varias acciones penales en el tiempo, susceptibles de ser incriminadas. Sin embargo, tienen un momento, un origen. Para la aplicación de la ley, los internacionalistas bien lo sabemos, hay dos grandes límites para su determinación: la ley en el espacio y la ley en el tiempo. Esta última es el elemento garantista por definición en el derecho penal, básico en la doctrina liberal.

Por lo tanto, hemos aprobado el Estatuto sin temores, sin reticencias, pero tratando de explicitar en la norma interpre-

tativa cuál es nuestro punto de vista. Lo importante es que lo hemos obtenido por consenso. Todas las fuerzas políticas, aquellas que querían que no hubiera ley interpretativa, aquellas que no querían la convención y aquellas que la queríamos con una ley interpretativa más amplia, más detallada, más detenida, hemos transado en una ley interpretativa, yo diría, frugal en su extensión, pero rica en su contenido, que nos permite, en nuestra estimación, dar garantías al poder jurisdiccional y al poder administrador de cuál ha de ser el ejercicio de sus responsabilidades ante la solicitud de cooperación de esta corte penal.

Otro principio, la solución pacífica de las controversias, no lo aplicamos sólo al nivel de la ONU o de la OEA, sino también al del Mercosur, en el ámbito, por ejemplo, de los conflictos comerciales. Por eso hemos promovido en Buenos Aires el Protocolo de Olivos, aprobado en la Residencia Presidencial de Olivos el 20 de febrero último. Esto iba a producirse en Montevideo en diciembre del año anterior (2001), pero no fue así por razón de los hechos de público conocimiento acaecidos en Argentina, que llevaron a la renuncia del presidente Fernando de la Rúa.

Tenemos ahora un Tribunal Arbitral Central de revisión y, en su caso, de competencia original y exclusiva. Es importante que los operadores económicos mexicanos lo sepan. Quizá, después de que se avance en la negociación de México con el Mercosur y con cada una de las unidades integrantes del mismo, hagamos de éste un tema de análisis en México y donde pueda interesar, porque es bueno saber cuáles son las garantías que ese protocolo dispensa, cuál es el criterio de la sumisión voluntaria de las partes a esa jurisdicción, evitando el pasaje por los *tribunales ad hoc*, convirtiendo al tribunal arbitral en un tribunal único. Por eso mismo, en esa búsqueda de la solución pacífica de las controversias, también hemos proyectado la creación de una Secretaría Técnica para el Mercosur. No puede funcionar correctamente una organización internacional si no tiene

un buen acompañamiento técnico, el cual es indispensable. ¿Cómo es posible imaginar que los países dependan de sus propias informaciones para saber cómo son los flujos de comercio entre sí y respecto de terceros Estados? ¿Cuál es la interpretación de los desvíos de comercio? ¿Cuál es la interpretación de las disminuciones de las corrientes de comercio y de su traslación (por ejemplo, en este último caso, de los lácteos de Uruguay o de Brasil a México y, probablemente, en el futuro, de otras traslaciones de nuestros mercados)? ¿Cómo es posible hacerlo si no tenemos algún organismo central y permanente, con capacidad de análisis y aun de iniciativa para decirle a los gobiernos “ésta es la agenda o guía de estos problemas”? Desde marzo de 1991, cuando nace el Mercosur, hasta ahora, lo que hemos tenido es una Secretaría Administrativa, notarial, registral, que reúne los papeles, que acompaña a las reuniones, que registra, que toma las firmas de los ministros y jefes de Estado, y que cumple a satisfacción sus cometidos, pero que en definitiva no hace ese seguimiento de análisis inteligente, en su sentido objetivable, regular, previsible, de la evolución del Mercosur comercial.

Hace tres días en Buenos Aires resolvimos a nivel del Consejo de Ministros del Mercosur la recomposición, o la transformación, para decirlo de un modo más claro, de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica, a la que ahora habrá que darle forma, cometidos, estructura orgánica, sede —que seguramente estará en Montevideo, porque ahí se encuentra la sede administrativa de la cual ha de valerse en los apoyos documentarios—. Esto constituye, por lo tanto, un esfuerzo de política exterior hacia la institucionalidad. Ésta es una línea central de la política exterior uruguaya: cuanto más institucionalidad para mi país, más seguridad, menos endeblez; es la seguridad que deriva de invocar la razón basada en el derecho y dirigida a los órganos técnicos y jurisdiccionales. Como decía

un amigo mío hace mucho tiempo: “Para ganar un pleito no hay mejor argumento que tener razón”. En este sentido, si nosotros tenemos instrumentos jurisdiccionales como el Tribunal Arbitral y el Protocolo de Olivos, que sustituye al de Brasilia, e instrumentos de acompañamiento del proceso de conformación técnica del Mercosur, vía Secretaría, creemos que nuestras alianzas y acuerdos con México, Chile y, eventualmente, otros Estados nos encontrarán mejor dotados, mejor preparados para responder a esas preguntas clásicas de cualquier inversionista o agente económico: ¿cuál es la garantía que yo tengo en el caso de un conflicto o en el caso de una diferencia?, ¿ante quién concurre?, ¿quiénes toman la decisión?, ¿qué grado de independencia hay de estos cuerpos respecto a la voluntad política de los Estados socios? Estos elementos corresponden a la esencia misma de un tribunal jurisdiccional, *stricto sensu*, o, más lato, arbitral.

Otro elemento de base, de principios, es la *no intervención*, que ha tenido en América Latina una historia trágica, ilustrada, no académica, no de pura codificación; ha tenido una historia de hechos, de intervenciones armadas, de sustitución de autoridades, de quiebre de fronteras, de ruptura del Estado intervenido. Hay toda una gama muy variada de hechos en nuestra historia, que así lo demuestra. América Latina se ha caracterizado, en buena parte del siglo XX, por ese tipo de fenómenos. Entonces el principio de no intervención no ha de desaparecer, pero hay que modularlo. No puede ser un principio cerrado, que se construya simplemente como una suerte de muro que se levanta, sin establecer las posibilidades que ofrece el mundo contemporáneo de trabajar de mutuo acuerdo, en lo que son causas comunes. No hay principio de no intervención en la lucha contra la droga, no hay principio de no intervención en la protección de los derechos humanos, y quizá lo haya menos —hoy en día todavía— en algunos otros temas con un componente conceptual diferenciado como lo es el terrorismo, que exige de

todos nosotros una condena sin “beneficio de inventario”, como diría el maestro Vaz Ferreira.<sup>1</sup>

En otro orden de cosas, hasta hace muy poco era inimaginable que los Estados se comprometieran a desnudar sus asientos contables y sus movimientos de capitales o de ingresos con base en la invocación de una pretensa causa terrorista. Hoy día, por el contrario, vamos en esa dirección. Convenciones como la que acabamos de aprobar en Barbados, que será sujeta a la aprobación de los países de la OEA, y la que se aprobó antes en la ONU, también sometida hoy a la ratificación de los Estados parte, marcan que el principio de no intervención aparece revisado, profundamente revisado. Sin embargo, no se trata en nuestra política exterior de que el principio de no intervención se revise solo, como si él se autosatisficiera revisándose, sino de que en esa revisión participemos todos. Es decir, lo que no puede ser aceptable es que la “*no intervención modificada*” resulte de la sola interpretación del interventor. No podemos legitimar o validar las excepciones a la no intervención, cuando quien las invoca es el propio autor de la intervención. Y aquí hay también otro tema de política exterior: somos responsables en nuestra Conferencia hemisférica en materia de seguridad de fijarle límites al principio de no intervención. Hemos pretendido en otras instancias, por ejemplo, al aprobarse la Carta Democrática Interamericana o al deliberar sobre otros instrumentos y mecanismos, regionales o universales, ponerlos en consonancia con el principio de no intervención, el cual se ha salvado. Pero esto no ha sido de un modo operativo, no señalando límites, no estableciendo condiciones, sino simplemente proclamando una armonía necesaria, una armonía a proteger. No obstante, me parece que tenemos que ir más lejos. Creo que debemos tra-

---

<sup>1</sup> Carlos Vaz Ferreira (Uruguay), considerado entre los orientales como uno de los primeros maestros de la filosofía humanística.

bajar sobre este principio, cuando hoy tenemos un abanico de convenciones sobre terrorismo, narcotráfico y derechos humanos (sobre seguridad hemisférica la tendremos próximamente). Nos quedan dudas tremendas: ¿cuál es nuestro espacio propio?, ¿cuál es nuestro orden público internacional?, para usar una expresión que nos es tan familiar a los que cultivamos esa especie en extinción —para algunos, diría, muy pocos— que es el derecho internacional privado —digo extinción en lo que hace a quienes la cultivan, porque como rama del derecho vaya que crece y como rama de problemas vaya que aumenta—. Sin embargo, parecería que hay como una especie de vidriera mayor que convoca a la gente a situaciones más visibles y más espectaculares que dice de la relación con la política internacional y, de suyo, con su marco jurídico. En definitiva, quiero decir que ese principio no está congelado, que hay que analizarlo, que hay que verlo, que no nos tenemos que quedar con las definiciones clásicas del principio de la jurisdicción doméstica en la Carta de las Naciones Unidas y el principio de no intervención individual o colectiva en la OEA, pero tampoco abandonarlos como ideas sin ningún valor.

Por último, en materia de principios, quiero referirme a la autodeterminación. El supuesto de la autodeterminación es la existencia de Estados libres e independientes. Pero para que haya Estados libres e independientes debe haber unidades que sean Estados. La autodeterminación no tiene siempre vocación de transformación de un concepto sociológico en un concepto jurídico. Para decirlo de un modo más claro, que un pueblo quiera ser un Estado no alcanza para que sea un Estado. Para que un pueblo llegue a ser un Estado tiene que reunir otros elementos: el dominio del territorio y una población suficientemente alineada en el respeto hacia un cierto orden jurídico, que constituye el tercer elemento de ese triángulo propio de un Estado.

En este sentido, el principio de autodeterminación, que en su momento fue visto en una suerte de armonía concertante con el principio de no intervención, hoy día sigue requiriendo un análisis conjunto. Muchas veces se decía, como anticuerpo a la intervención, y defensa del principio de no injerencia, que ésta rompía la autodeterminación. Por lo tanto, si estudiamos uno y otro principio, vamos a tener que encontrar fórmulas de conciliación, si tal es nuestro objetivo.

Finalmente, sólo quisiera decir que estos principios de política exterior aterrizan en escenarios concretos. Estas bases, estos valores, se trasforman en objetivos, los cuales dividimos en dos grandes grupos: los objetivos de la dimensión política y los objetivos de la dimensión económica. Los primeros están, yo diría, pergeñados al menos en mis palabras anteriores: participación activa en el mejoramiento del sistema internacional, en el ámbito mundial, regional, interregional y del propio Mercosur. Nuestro diálogo con la Unión Europea no sólo es un diálogo por la tarifa; también es sobre la base de la cláusula democrática. Nuestro diálogo con la Comunidad Andina se sustenta en similares valores. Nuestro diálogo con México, que nace desde una perspectiva eminentemente comercial, se apoya en una serie de valores que compartimos en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), que cultivamos en el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que manejamos en el Grupo Latinoamericano (Grula), que comentamos en el Grupo de Río y en las Naciones Unidas, y que desarrollamos en los ámbitos internacionales, tanto de la política como del comercio, tanto a nivel de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como de las demás organizaciones planetarias.

Por lo tanto, la inserción económica global es también un capítulo trascendente de la inserción de la política exterior. Sin embargo, no hay inserción comercial global sin inserción política global. Si no hay inserción política es difícil alcanzar la in-

serción comercial. Lo hemos comprobado en nuestros viajes a Irán, en nuestros viajes a Rusia, en nuestro contacto con India. La relación con estos países no nace en la vieja concepción histórica de la diplomacia marcada por el común origen de nuestras civilizaciones y de nuestros países; nace simplemente en la operativa del siglo XX y el XXI. Este último se abre al mundo por encima de civilizaciones y de fronteras, si bien nos exige, en cada caso, una percepción distinta: a modo de ejemplo, nuestra embajada en París no puede ser como nuestra embajada en Irán; nuestra embajada en Londres no puede ser como nuestra embajada en India. Es decir, hay fenómenos de acomodamiento de la política exterior, donde los principios, en el terreno de la operatividad, actúan de una manera diferente. Allí aparece esta nueva gran demanda de realismo —al que alude con insistencia y subrayadamente el ministro Castañeda en su exposición a la que hice antes referencia—. Realismo que no necesariamente es ruptura de principios; que es acumulación de nuevas hipótesis, donde los principios se manifiestan de una manera, quizá, no tan lineal, no tan previsible, no tan “cantada” —como decimos en Uruguay—, en estas nuevas situaciones que plantean las relaciones internacionales. Quedan, como siempre, otras cuestiones.

Preguntas que permanecen un poco, diría yo, sobrevolando esta rápida inserción, un tanto aluvional, en el mundo exterior: ¿saldremos de la crisis en el Mercosur?, ¿se están dando las condiciones para ello? Como primer elemento, creo que el anuncio del cronograma electoral en Argentina supone un despresuramiento de la situación. El gobierno ya ha marcado el itinerario, la ruta. Por lo tanto, ha dicho que habrá elecciones internas en tal fecha, elecciones nacionales en tal otra. Eso ya conjura una suerte de desconfianza o de dudas de la población. Segundo elemento: Argentina posee una economía fuerte, vigorosa. Ha logrado en estos dos últimos años la producción agrícola récord

de las últimas tres décadas; sólo tiene que sacarla del país. No la puede vender porque le falta el funcionamiento del sistema bancario; está esperando la remoción de ese obstáculo para poder salir a vender sus productos, su producción de soja, de girasol, de trigo. Es decir, su potencial natural está de pie, no está muerto.

Y, así pues, en ése como en otros casos, la situación irá evolucionando. Así ha sido siempre.

Entre tanto, mi país, Uruguay, seguirá creyendo en ciertos principios; continuará difundiendo valores y alentando objetivos acordes a su dimensión y compromiso, sin menguar el interés nacional y la responsabilidad internacional.