

**UNA “HOJA DE RUTA” DESDE EL PARTIDO DE GOBIERNO
PARA LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DEL URUGUAY**

Wilson Fernández Luzuriaga ()*

Serie Documentos de Trabajo N° 92
Unidad Multidisciplinaria
Diciembre, 2018

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
ISSN 1688-5074



Programa de Estudios Internacionales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

(*) **Profesor Adjunto del Programa de Estudios Internacionales.**

Introducción

Este nuevo trabajo se inscribe en uno de los objetivos centrales y permanentes del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (PEI): el seguimiento y análisis de la política exterior uruguaya, principalmente desde la línea editorial Serie Documentos de Trabajo. Como tal se inserta en el área de investigación y docencia sobre Teoría y práctica de la política exterior.

Ante la asunción de un nuevo gobierno, en el año 2014, el PEI publicó un Documento de Trabajo con el análisis de las propuestas preelectorales de los cinco partidos políticos que, finalmente en las elecciones de octubre de ese año obtuvieron representación parlamentaria. El análisis respondió a una metodología aplicada, con alguna variante menor, en forma ininterrumpida por el PEI desde las elecciones de 1994, basada en el estudio y comparación de las propuestas programáticas en política exterior, a partir de cinco grandes dimensiones.¹

Un segundo trabajo, indagó las pautas inaugurales y las propuestas concretas, en materia de relaciones exteriores, del gobierno encabezado por el Presidente de la República Tabaré Vázquez que asumió el 1º de marzo de 2015. La indagación supuso una revisión a la plataforma electoral del Frente Amplio (FA) en tanto partido de gobierno, así como la reseña y análisis de las manifestaciones y acciones concretas del gobierno electo, en el período que abarca desde el 30 de noviembre de 2014, noche del triunfo de Vázquez en segunda vuelta electoral, hasta el 1º de marzo de 2015, cuando efectivamente es investido.²

Sobre fines de 2016, y otra vez desde la modalidad Documento de Trabajo, se presentó un análisis exhaustivo del *Plan estratégico 2015-2020. Bases para la política exterior del Uruguay*, elaborado por el propio Ministerio de Relaciones Exteriores en 2015, como argumentación para el pedido presupuestal del quinquenio. El estudio identifica objetivos, estrategias y resultados esperados por el gobierno uruguayo en política exterior para la actual administración.³

¹ Fernández Luzuriaga, Wilson (2014) *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2014*. Serie Documentos de Trabajo N° 84. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

² Fernández Luzuriaga, Wilson (2015) “La inserción internacional del Uruguay a partir de 2015: propuestas del gobierno electo” en *XII Congreso Nacional de Ciencia Política. La política en balance. Debates y desafíos regionales* [on line]. Mendoza: Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Nacional de Cuyo. Disponible en: http://www.congreso.saap.org.ar/sites/default/files/slides/Fern%C3%A1ndez%20Luzuriaga%2C%20Wilson%20%28RRII%29_0.pdf [acceso 31/08/2018]

³ Fernández Luzuriaga, Wilson (2016) *El Plan Estratégico de la Cancillería uruguaya: un modelo para evaluar resultados*. Citado en la bibliografía.

Paralelamente, dos trabajos reseñaron y analizaron someramente la política exterior uruguaya en los períodos 2015-2016 y 2016-2017, respectivamente. El primero desde las propias pautas inaugurales y de algunas decisiones consideradas como substanciales y/o emblemáticas, con el fin de esclarecer el punto de partida en política exterior uruguaya para toda la administración de gobierno.⁴ El segundo abordando: el *Plan estratégico 2015-2020* de la Cancillería y las características de la representación diplomática y consular uruguaya; la posible negociación de un TLC bilateral con China; la concreción de otro con Chile, y las repercusiones de la política exterior en el sistema político, analizando un documento emanado del VI Congreso del Frente Amplio y el llamado a Sala al Ministro de Relaciones Internacionales, ambos acontecimientos sucedidos los primeros días de mayo de 2017.⁵

Finalmente, un nuevo Documento de Trabajo analizó la posición del gobierno uruguayo frente a larga crisis política en la República Bolivariana de Venezuela, a través de los comunicados oficiales emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores, desde el inicio de 2017 hasta la aplicación de la llamada cláusula democrática del MERCOSUR. Este trabajo mostró las constricciones de la Cancillería para entablar relaciones bilaterales desde un escenario subregional-regional que se fue configurando y reconfigurando a partir de posturas de los otros países fundadores del MERCOSUR y del fuerte involucramiento de la OEA, liderado por su Secretario General, el uruguayo Luis Almagro, así como desde un escenario nacional modelado desde la exigua mayoría parlamentaria propia alcanzada por el FA en 2014.⁶ La estrategia de análisis recoge una operacionalización realizada por el autor de los principios generales del Derecho Internacional plasmados en la Resolución 2625(XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1970.

Este Documento de Trabajo analiza la hoja de ruta aprobada por el Plenario Nacional del Frente Amplio, con el título *Orientaciones políticas para la inserción comercial internacional del país en los próximos dos años (2018-2020)*. El referido plan, si bien incluye la expresión inserción comercial en su propio nombre, es comprehensivo de

⁴ Fernández Luzuriaga, Wilson (2016) “La política exterior uruguaya entre los disensos en el sistema político y un sistema internacional inestable” en Bizzozero Revelez, Lincoln y Fernández Luzuriaga, Wilson, ed. *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2015-2016. Migraciones, geopolítica y derechos humanos en la construcción de nuevos acuerdos espaciales*. Montevideo: Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República y Ediciones Cruz del Sur, pp. 230-235.

⁵ Fernández Luzuriaga, Wilson (2017) “La política exterior uruguaya: continuidad de disensos en el sistema político y de un sistema internacional inestable” en Bizzozero Revelez, Lincoln y Fernández Luzuriaga, Wilson, ed. *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2016-2017. Sacudones ciudadanos rupturas del mundo anglosajón e incertidumbres globales*. Montevideo: Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República y Ediciones Cruz del Sur, pp. 295-303.

⁶ Fernández Luzuriaga, Wilson (2017) *La Cancillería uruguaya frente a la crisis política de Venezuela en 2017: interpretando los comunicados oficiales*. Serie Documentos de Trabajo N° 89. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

todos los aspectos y dimensiones que componen la política exterior de un Estado nacional de las características de Uruguay. Así, en una primera instancia se justifica el rol de los partidos políticos en política exterior desde un modelo desarrollado por el PEI que clasifica sus funciones en tres dimensiones. Posteriormente, y al igual que en el análisis sobre el *Plan estratégico 2015-2020*, se trabaja la definición de política exterior del internacionalista argentino Roberto Russell, con el objetivo de formalizar dimensiones, planos y destinatarios de las propuestas del partido de gobierno. En una segunda instancia, se analiza el documento -según las dimensiones, los planos y los destinatarios formalizados - en los tres grandes apartados que contienen las *Orientaciones políticas*: la descripción del contexto internacional; la agenda 2018-2020 y las orientaciones políticas para el mismo período.

El autor agradece a sus compañeros del PEI, Hernán Olmedo González y Nicolás Pose así como al Embajador Juan José de Arteaga y al internacionalista uruguayo Enrique Martínez Larrechea por los comentarios sobre este trabajo, realizados en un taller interno organizado por el propio Programa.

I. Las dimensiones político-partidarias de la política exterior

Si algo presentan en común los trabajos publicados en la academia uruguaya sobre la política exterior del país, en general, y su inserción económica, en particular, desde 2005 a la fecha, es la gravitación de la dimensión político-partidaria en el proceso de toma de decisiones. La política exterior de los tres gobiernos del FA, descansando en la mayoría parlamentaria propia, se reveló como un campo de debate e incluso de enfrentamiento, entre visiones sobre el rol del Uruguay en el sistema internacional.⁷

Así, en los trabajos sobre política exterior uruguaya de los años 2016 y 2017, mencionados a pie de página en la Introducción, se ilustra que, a riesgo de una excesiva simplificación, se podía afirmar que en los primeros tres años del gobierno inaugural del FA (2005-2007) pujaron dos corrientes sobre la inserción internacional del país. La primera, liderada por el Ministro de Relaciones Exteriores Reinaldo Gargano, priorizaba al MERCOSUR –y al MERCOSUR ampliado - como plataforma primaria para lanzar estrategias que comprendieran, en primer término, el espacio latinoamericano, desde la oportunidad histórica de coexistencia de gobiernos con afinidad ideológica. La segunda corriente era sostenida por el equipo económico, encabezado por el Ministro de Economía y Finanzas Danilo Astori, y podría definirse como más aperturista y crítica del funcionamiento del MERCOSUR, lo que derivó en negociaciones con otros países, incluyendo las relativas a un posible TLC con Estados Unidos de América. Posteriormente, el gobierno de José Mujica (2010-2015) esgrime la priorización del MERCOSUR en la estrategia de inserción, inclusive desde una integración que trascendiera lo económico-comercial, mientras el vicepresidente Astori valoraba al bloque como una plataforma de lanzamiento para apuntalar un modelo productivo, censurando la lentitud en la liberalización del comercio intrazona y su capacidad para celebrar acuerdos con terceros países o bloques de países.

Asimismo, este gobierno 2015-2020 ha mostrado un eje presidente Tabaré Vázquez, canciller Rodolfo Nin Novoa y ministro de Economía Astori que reivindica apuestas y estrategias que este último propulsara entre 2005 y 2007. Consecuentemente quedan vigentes las diferencias con una importante, y en ciertos contextos mayoritaria, coalición *ad hoc* de grupos que integran el FA. Paradójicamente, las apuestas y estrategias del eje, se acercan a posicionamientos vigentes de los partidos Nacional, Colorado e Independiente, así como a las del nuevo Partido de la Gente, formación política que ostenta bancada parlamentaria propia integrada con legisladores escindidos de los partidos fundacionales. Pero ante los posibles escenarios de una política exterior marcada por tensiones y concesiones recíprocas entre distintos actores del partido de

⁷ Cabe, a modo de ejemplo y por su repercusión, mencionar dos tesis doctorales. Rafael Porcekansy (2010) publicada con el título *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)* -Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, Boston -. Montevideo: Debate. Camilo López Burian (2015) *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. Tesis de doctorado. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

gobierno o de una alianza coyuntural entre un sector “más oficialista” del FA y los principales partidos de la oposición, el presidente ha optado por el primer escenario.

Esta opción, en los hechos, se materializó desde una estrategia complementaria: la activación y el acatamiento de mecanismos político-partidarios. En efecto, el retiro de las negociaciones del TISA, en 2015, procede después de una resolución del Plenario Nacional del Frente Amplio. A su vez, los términos en los que la bancada oficialista se posiciona en el llamado a Sala al canciller en la que se imputa la responsabilidad de la crisis en Venezuela indirectamente a la diplomacia multilateral y directamente a la figura de Luis Almagro, en 2017, son producto de definiciones adoptadas en el VI Congreso del Frente Amplio. Inclusive recién en junio de 2018, el partido de gobierno anuncia que su bancada aprobará para la ratificación el TLC bilateral con Chile, después de que se procesaran una serie de debates en su Plenario Nacional, sobre el texto del acuerdo enviado por el Poder Ejecutivo en marzo de 2017.

En un contexto regional latinoamericano en el que se verifican transformaciones que asignan mayor protagonismo a los actores no gubernamentales en política exterior, crece la influencia de los partidos políticos, no solo en las funciones clásicas de los regímenes democráticos, sino también en actividades impulsadas por sus propios intereses. Incluso muchas de sus definiciones se anclan en temas distantes de la inserción internacional del país correspondiente. En el PEI, ya desde el año 1999, se elaboró un diseño simple para el análisis de la participación de los partidos políticos en política exterior, clasificando sus funciones en tres grandes dimensiones: la movilizadora de la opinión pública, la parlamentaria y la de transnacionalización partidaria directa (Fernández Luzuriaga, 1999). Como se adelantara en la Introducción, este trabajo analiza un documento elaborado por el Plenario Nacional del Frente Amplio en tanto hoja de ruta en política exterior que intenta aceitar las relaciones entre la fuerza política y el gobierno hasta el fin de la administración, lo que supone una clara activación de la dimensión movilizadora de la opinión pública.

I.1. La dimensión movilizadora de la opinión pública

Los partidos políticos, a partir de su propia naturaleza, son consignados como actores de intermediación entre la burocracia gubernamental y la respectiva sociedad nacional. Esa naturaleza y ubicación, así como sus tareas inherentes a la conquista y el ejercicio del poder, concentran las funciones comprendidas en la dimensión movilizadora de la opinión pública.

Las líneas de acción de un partido político relativas a materias y/o contextos sobre la política exterior del respectivo país pueden agruparse en tres grandes funciones.⁸ La primera función movilizadora refiere al debate de la problemática nacional. Las instancias de debate requieren estructuras orgánicas partidarias concebidas para abrir

⁸ Para una reseña exhaustiva sobre conceptos y tipos de funciones de los partidos políticos, ver Calanchini Urroz (1994: 87-103).

espacios de estudio y discusión, y militantes capacitados para focalizar los grandes temas relativos a la inserción internacional. Esos espacios usuales para satisfacer esta función son las comisiones de grupos técnicos, los talleres de trabajo, la organización de conferencias y seminarios. Si bien estas temáticas son sumamente variadas, sobre todo en el nuevo escenario internacional globalizado, se puede sintetizar que a los temas tradicionales como guerra y paz, economía y comercio internacional, estructura de la cancillería y de su cuerpo diplomático y consular, se le agregan cuestiones referentes a la concreción de acuerdos o constitución de bloques con otros países, observancia a los derechos humanos, protección al medio ambiente, cooperación científico-tecnológica. Esta función debería siempre completarse con acciones de comunicación y concientización a la opinión pública y con el trabajo en los medios sobre los resultados de los debates.

La segunda función refiere al control político-partidario en la ejecución de programas. En una definición tradicional, el rol de los partidos políticos que integran el gobierno radica en colaborar en la ejecución de las plataformas en política exterior, mientras el rol de los partidos opositores supone el control en la ejecución de los programas, exigiendo cumplimientos de cronogramas y resultados acordes con el interés nacional. En general, esta tarea es delegada a los parlamentarios, principalmente por que atesoran información a partir de su integración en comisiones temáticas, en comisiones de investigación y/o en comisiones parlamentarias o parlamentos de los procesos de integración regional.

La tercera función agrupada en la dimensión movilizadora de la opinión pública, reside en la construcción de acuerdos en política exterior, negociados y concretados con actores gubernamentales, con otros partidos políticos y con actores representativos de la sociedad civil. La motivación para ampliar la base de consenso radica en la satisfacción del interés nacional, aunque sean respuestas coyunturales a determinados temas o problemas. Los socios tradicionales de los partidos políticos en la búsqueda de consensos son las agencias del propio poder ejecutivo, gremiales empresariales, centrales sindicales. No obstante en el sistema internacional contemporáneo otros socios, generalmente eventuales, pueden ser coprotagonistas en las negociaciones y acuerdos, como por ejemplo, organizaciones no gubernamentales formadas para la observancia de los derechos humanos o para la protección del medio ambiente, movimientos cooperativistas, asociaciones de consumidores, instituciones religiosas, universidades, otros agentes educativos y agentes culturales. Esta búsqueda de acuerdos puede materializarse en variadas problemáticas, y se destacan las que ensayan respuestas a los impactos de los procesos internacionales, principalmente los acuerdos de integración.

I.2. La dimensión parlamentaria

La descripción de esta dimensión, se debe insertar en el contexto sobre el fuerte carácter presidencialista consagrado en la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos. Esta confirmación ha llevado a que, aún en países donde la democracia ha funcionado

de manera prolongada, la participación e influencia parlamentaria en los procesos decisorios de la política exterior, no tenga punto de comparación con las ricas experiencias norteamericana y europeo-occidentales (van Klaveren, 1992: 180 y 204).

Los partidos políticos hacen del parlamento un ámbito de debate y codecisión sobre temas y problemas internacionales, incluyendo tópicos que en apariencia no involucren directamente al país. Los debates, las decisiones y las funciones de control sobre funcionarios del poder ejecutivo se articulan en dos niveles: las sesiones plenarias de las cámaras y las comisiones específicas de asuntos internacionales. Las primeras constituyen la expresión pública y definitiva de los debates y aprobaciones de proyectos remitidos por el poder ejecutivo. Las comisiones son el espacio de confluencia de trabajos sobre cada uno de los tópicos; sus informes finales, remitidos a los plenarios, son la expresión más elaborada de las posiciones de partidos o sectores políticos con representación parlamentaria (Luján, 1994: 12). Cabe agregar que, incluso, legislaciones nacionales habilitan a que las comisiones presenten informes en mayoría y en minoría, como insumos para el debate en el plenario de la cámara respectiva.

Las atribuciones parlamentarias tradicionales e ineludibles como aprobación para la ratificación de tratados internacionales, aprobación de los nombres propuestos por el poder ejecutivo para acreditar jefes de Misión en el extranjero, autorización para la movilización de fuerzas armadas, entre las principales, suponen competencias substanciales en la faz decisoria del parlamento. Asimismo, la función de fiscalización – llamados a comisiones parlamentarias, llamados a Sala y, llegado el caso, destitución del ministro de Relaciones Exteriores o del jefe de gobierno en regímenes parlamentarios –, si bien supone una facultad medular en materia de control, también reviste importancia en la función decisoria. Así, es posible ingresar en hipótesis en las que el poder legislativo logre modificar la voluntad inicial del ejecutivo, corrigiendo decisiones inspiradas en lineamientos previstos desde la presidencia, desde la cancillería o desde la conjunción de voluntades entre ambas (Fernández Luzuriaga, 2015: 30).

No obstante, la descripción anterior ilustra que un parlamento no tiene asignadas potestades propias y definidas en relaciones exteriores. No solo su actuación es prevista en instancias puntuales y esporádicas, sino que ese acotamiento se ve profundizado por la generalización y/o redimensión de temas no tradicionales de política exterior como nuevas formas de comercio, ciencia y tecnología, comunicaciones, derechos humanos y medio ambiente, en desmedro de los temas tradicionales como cuestiones territoriales, conflictos bélicos y designación de jefes de Misión. En efecto, los marcos normativos, en general constitucionales, suelen exigir alguna forma de aprobación o intervención parlamentaria para los tradicionales, mientras los no tradicionales están menos reglamentados, quedando abierta la posibilidad de un manejo cuasi discrecional por parte del poder ejecutivo (van Klaveren, 1992: 203-204).

Asimismo, cabe reseñar otras razones que trascienden el terreno jurídico-institucional y también limitan la actuación del parlamento. La primera remite al nivel de especialización y asiduidad con el que el ministro de Relaciones Exteriores, los

funcionarios de la estructura político-administrativa a su cargo y el cuerpo diplomático y consular en el extranjero manejan la política exterior, y la contracara de un cuerpo de legisladores sin, necesariamente, conocimientos específicos o sin recursos para obtener un asesoramiento acorde. La segunda abreva a una idea generalizada sobre el poco rédito electoral y la escasa repercusión cortoplacista que los temas de política exterior despiertan en la opinión pública (Fernández Luzuriaga, 2015: 31).

Finalmente, las comisiones legislativas se constituyen en un indicador del peso de los diferentes sectores políticos y del grado de consenso o disenso que se va acumulando en determinadas áreas. Calvo y Sagarzazu (2011: 38-39) indican que las mismas tienen una doble función en tanto instituciones especializadas de información parlamentaria y en tanto herramienta privilegiada de los partidos mayoritarios para ejercer su poder de agenda. Por otra parte, para los autores, se debe tener en cuenta que la composición de las comisiones, aún proporcional entre partidos y sectores, no asegura decisiones aceptadas por todos los legisladores en el plenario, ni siquiera por los del partido mayoritario. Esta situación paradójica se explica porque la composición resulta de un proceso de selección basado en áreas de interés o *expertise*, y esa distribución deriva en comisiones cuyas preferencias pueden ser distintas a las observadas en el plenario.

I.3. La dimensión de transnacionalización partidaria directa

El fenómeno de la flexibilización de las fronteras nacionales tiene una clara manifestación en las interacciones entre Estados mediante la constitución de bloques y espacios continentales con estructuras para armonizar realidades universales, regionales y subregionales. Asimismo, esa articulación se manifiesta en otros niveles protagonizados por los partidos políticos y la propia sociedad civil, mediante la creación y promoción de encuentros, alianzas, redes entre parlamentarios, partidos y movimientos nacionales que comparten proyectos de concertación, cooperación o integración. En definitiva, los proyectos dejan de ser tarea excluyente de los gobiernos o tecnocracias calificadas. En este contexto, cabe profundizar la reseña de los canales más formales de transnacionalización: los parlamentos regionales y los partidos transnacionales.

Los parlamentos regionales son órganos intergubernamentales generados para superar el llamado déficit democrático en los procesos de integración. El déficit alude al abordaje casi exclusivo de los órganos ejecutivos en las negociaciones y a la falta de espacio para la participación del ciudadano, en este caso, a través de sus representantes en el parlamento. Pero más allá de esto, es indudable su rol en la superación de escollos en los procesos y de su matriz esencialmente economicista. En definitiva, su inclusión adiciona a la estructura orgánica del acuerdo un equilibrio institucional con una división de atribuciones y competencias inspirada en la división de poderes de los Estados nacionales.

Las estructuras institucionales varían de acuerdo a los objetivos de cada esquema de integración. Sus competencias están esencialmente limitadas a la gestión de asuntos

internos -de acuerdo a textos constitutivos y limitaciones presupuestarias - y a una doble función consultiva. Esta última puede materializarse en una faz activa, con la formulación de recomendaciones a otros órganos del acuerdo, o en una faz pasiva, en respuesta a pedidos de opinión formulados por alguno de esos órganos. Asimismo, se pueden enumerar cinco roles ineludibles de un parlamento regional: proporcionar mayor representatividad y legitimidad a las diferentes modalidades de cooperación, concertación e integración; hacer transparentes las iniciativas en curso; favorecer la armonización entre los órdenes normativos nacionales; facilitar la adopción de decisiones y normas regionales, acelerando la eficacia y operatividad del proceso; servir de herramienta de coordinación entre los diferentes niveles de cooperación y entre organismos y países involucrados (enumeración con base en el trabajo de Vacchino, 1990: 73-111).

Simultáneamente, y como consecuencia de todo lo antedicho, estas instancias institucionales incentivan las relaciones entre partidos políticos y parlamentos nacionales. Inclusive, a niveles binacionales o fronterizos, se verifica la constitución de asambleas de representantes o grupos de parlamentarios, con la objetivo de promover y administrar los procesos de concertación, cooperación e integración, en manifestaciones menos estructuradas.

El segundo formato de esta dimensión de transnacionalización partidaria directa lo constituyen los partidos transnacionales en tanto agrupaciones multilaterales conformadas por partidos nacionales, agrupaciones y particulares de diferentes países identificados con un proyecto político. En líneas generales cumplen con varios de los requerimientos constitutivos de los partidos políticos nacionales: un programa común, una carta orgánica, una estructura orgánica, estatutos, funcionarios propios y oficinas centrales (Goldman y Douglas, 1991: 121-144).

Desde este formato, un creciente número de partidos políticos latinoamericanos establece vínculos directos con partidos afines de la región y de otras partes del mundo, principalmente de Europa. Los vínculos son intensos en los partidos afiliados a la Internacional Demócrata Cristiana o de Centro, a la Internacional Socialista, a la más recientemente creada Alianza Progresista, a Global Verde y, en menor medida, a la Internacional Liberal.

De acuerdo a sus actividades y compromisos, se puede inferir un registro particular pero no taxativo de sus funciones. La primera refiere a la coordinación de los programas transnacionales, surgidos de manifiestos y declaraciones que cierran los congresos; los textos pueden ser el resultado de la articulación de debates nacionales en una instancia supranacional o del trabajo de cuadros del propio partido transnacional. La segunda función supone la centralización supranacional de operaciones que presenta diferentes niveles de formalización y vitalidad, según la capacidad de las estructuras; se trata de representantes ubicados en organizaciones supranacionales, regionales, nacionales y locales, colaborando de manera formal o informal, pero guiados por la centralidad de un modelo político. La tercera función se enmarca en el macro objetivo del desarrollo de la

organización a nivel del sistema internacional; las tareas consisten en cooperar y asistir - incluso financieramente - a los partidos locales, y en capacitar a los dirigentes nacionales y transnacionales. La cuarta función refiere al apoyo a candidatos para puestos públicos, actividad característica en elecciones directas a parlamentos regionales, coordinando campañas electorales nacionales para la adjudicación de bancas; no obstante se han comprobado soportes brindados a postulantes a cargos nacionales, labor que trae aparejada polémicas sobre la legitimidad de la intervención foránea (enumeración con base en el trabajo de Goldman y Douglas, 1991: 121-144).

II. Inserción internacional y política exterior

Para el análisis propuesto en este Documento de Trabajo, cabe traer definiciones sobre inserción internacional, política exterior y estrategia de desarrollo como variable de ambas, teniendo en cuenta la intención del FA de proporcionar un insumo en tanto hoja de ruta en materia comercial, pero comprensivo de otras dimensiones de las relaciones exteriores.

Ante la idea de asimilar y diferenciar el concepto de inserción internacional, el internacionalista uruguayo Lincoln Bizzozero (2007: 17) comienza un análisis desde consideraciones etimológicas, y explica que en su acepción más general, la inserción puede ser entendida como la acción y el efecto de incluir una cosa en otra. Por tanto, la inserción internacional de un Estado implica un sujeto que ejecuta la acción -la comunidad política de los habitantes de un territorio - y un conjunto de decisiones que atañen a la acción y dirección de la misma. Y concluye que, como consecuencia, el modo de inserción internacional de un país se definirá a partir de su política exterior y estará delimitada por los propios contextos estructurantes.

Si aceptamos la idea central que, si bien no se trata de sinónimos, la inserción internacional se define a través de la política exterior de un Estado, es necesario delimitar los conceptos que definen en esencia a la política exterior. En palabras de Russell (1990: 255), la política exterior es “el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables -político-diplomática, militar-estratégica y económica - y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral”. Por su parte, el politólogo uruguayo Romeo Pérez Antón (2003: 129) considera que la política exterior es “la actividad del Sistema Político dirigida a sujetos y procesos no pertenecientes a la Sociedad Nacional a la que ese sistema corresponde. Gestión de las relaciones internacionales por un Estado y por el Sistema Político que lo incluye”.

En definitiva, ambas definiciones coinciden en que la política exterior es una actividad que se procesa en el espacio de dominio gubernativo de un Estado y se proyecta hacia el exterior. No obstante, mientras Pérez Antón resume al sistema de toma de decisiones en la expresión sistema político, Russell (1990: 255-256) dividirá el proceso en dos instancias, estructura y proceso decisorio. La estructura está integrada por uno o varios

actores gubernamentales domésticos que en un tiempo determinado, tienen la capacidad de comprometer los recursos del Estado y de evitar que sus decisiones sean fácilmente revertidas. El proceso implica la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros, que procuran ejercer influencia sobre la política exterior. Como consecuencia, se puede llegar a interpretar que el espacio de los partidos políticos en el sistema de toma de decisiones adquiere una relevancia mayor en los conceptos del politólogo uruguayo, en una aseveración aplicable a regímenes políticos democráticos.

Finalmente, uno de los aspectos fundamentales de la política exterior, especialmente para los países en desarrollo, tiene relación con la adopción de su modelo de desarrollo. Esto no solo implica articular la dimensión económica del propio sistema político en los ámbitos regionales e internacionales, también demanda articular las dimensiones política, social y cultural. En este sentido, una visión extremadamente economicista de la política exterior puede originar que las cancillerías pasen a ser actores de segunda jerarquía frente a los equipos económicos nacionales.

Como se adelantara en la Introducción, el análisis del documento emitido por el Plenario Nacional del Frente Amplio responderá a las categorías que se desprenden de la definición de Russell. Por lo tanto, se adoptarán las tres dimensiones de la definición: político-diplomática, militar-estratégica y económica-comercial. Asimismo, se asumirán los planos de proyección bilateral y multilateral propuestos, pero adicionando uno nacional, en el entendido que la política exterior también responde a un sistema de toma de decisiones doméstico que condiciona a la estructura decisoria; en este caso desde el partido de gobierno hacia el Ministerio de Relaciones Exteriores como dependencia especializada del Poder Ejecutivo. Las macros categorías de destinatarios, en primer y segundo término, implica a actores domésticos gubernamentales y no gubernamentales. En tercer término, abrevia a la macro categoría de países miembros y países asociados al MERCOSUR, por ser el proceso internacional de mayor trascendencia y profundidad del que Uruguay es parte. En cuarto término, se incluyen a todos los países del sistema internacional en una macro categoría que distingue a Argentina, Brasil, Estados Unidos de América, países latinoamericanos, China⁹ y dos subcategorías residuales. En quinto término, se instala la macro categoría de los Organismos Internacionales. En sexto, séptimo y octavo término, se adicionan macros categorías genéricas: actores privados externos, sean extranjeros o internacionales; ciudadanos extranjeros; comunidad internacional en su conjunto (Fernández Luzuriaga, 2016: 11).

⁹ País incorporado con una mención específica, al modelo elaborado en el Documento de Trabajo N° 87 de 2016.

Cuadro 1: Dimensiones, planos y destinatarios

Dimensiones	Político-diplomática Militar-estratégica Económica-comercial
Planos	Nacional Bilateral Multilateral
Destinatarios	<p>Macro categoría actores domésticos gubernamentales Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular. Otras reparticiones del Estado</p> <p>Macro categoría actores domésticos no gubernamentales Sistema político Sector empresarial Sector trabajadores Sector académico Sociedad civil Díaspóra Medios de comunicación</p> <p>Macro categoría países agrupados en el MERCOSUR Países miembros del MERCOSUR en su conjunto Países asociados al MERCOSUR en su conjunto</p> <p>Macro categoría países del sistema internacional Argentina Brasil Estados Unidos de América Países latinoamericanos China Otros países Todos los países del sistema internacional</p> <p>Macro categoría Organismos Internacionales Sistema de las Naciones Unidas Bloques regionales u Organismos Internacionales de integración Otros Organismos Internacionales</p> <p>Macro categoría actores privados externos</p> <p>Macro categoría ciudadanos extranjeros</p> <p>Macro categoría comunidad internacional en su conjunto</p>

Fuente: Fernández Luzuriaga, 2016: 12.

III. La dimensión movilizadora en Uruguay: una hoja de ruta

Como se adelantara en la Introducción, con el fin de generar un insumo que facilitara la relación entre el partido de gobierno y los actores responsables de la política exterior uruguaya, el FA redacta y aprueba en su Plenario Nacional el documento, *Orientaciones políticas para la inserción comercial del país en los próximos dos años (2018-2020)*. La acción supone una clara activación de la dimensión movilizadora de la opinión pública en un año en el que concluye el proceso de ratificación del TLC con Chile. La previa aprobación del Poder Legislativo del mencionado acuerdo, fue un escenario de negociaciones en el propio partido de gobierno que, obviamente, activó la dimensión parlamentaria de la política exterior.

La estructura del documento es simple. Una primera parte se titula “Elementos del contexto” en donde se describe al sistema internacional contemporáneo. Una segunda parte, “La agenda para el período 2018-2020”, determina las principales líneas de acción recomendadas al gobierno. Finalmente, una tercera parte concreta en detalles “Las orientaciones políticas para el período 2018-2020”.

III.1. Sobre los “Elementos del contexto”

El texto comienza recordando la crisis financiera mundial de 2008-2009, la crisis de la deuda soberana europea de 2010-2012 y los reajustes de los precios mundiales de los productos básicos de 2014-2016. Posteriormente, ilustra que si bien el crecimiento económico mundial ha alcanzado el 3%, la recuperación obedece fundamentalmente a la reactivación de varias economías desarrolladas y a la demanda de importaciones en Asia Oriental. Asimismo, se advierte que la economía mundial sigue arrastrando las consecuencias del período prolongado de baja inversión y débil crecimiento de la productividad que sucedió a la crisis financiera mundial. De esta gran condicionante, el FA saca como conclusión que los beneficios económicos acentúan la histórica distribución desigual por países y regiones, y dejan vigente perspectivas económicas sombrías para muchos países exportadores de productos básicos.

Una segunda condicionante alerta sobre un entorno restrictivo a nivel de todo el sistema internacional desde fenómenos como: el Brexit; la decisión de los Estados Unidos de América de renegociar el NAFTA y de reevaluar sus demás acuerdos comerciales en el marco de una posible escalada de barreras y disputas comerciales; la posible respuesta de otros países. Y de este aspecto la fuerza política, también, desprende una conclusión: las políticas deberían centrarse en defender y reactivar la cooperación comercial multilateral y destacar los beneficios que se pueden obtener del comercio de servicios.

Una tercera y última condicionante se centra en datos como un crecimiento insignificante del producto interno bruto per cápita en África Central, Meridional y Occidental, Asia Occidental y América Latina y el Caribe, regiones con 275 millones de personas en situación de pobreza, y una estimación de CEPAL de crecimiento modesto para América Latina y el Caribe, por la reactivación de las economías de México, Brasil

y Argentina, tenues y con alto costo social, y por los desempeños sostenidos de Colombia, Ecuador y Perú.

Este apartado pasa a mencionar lo que considera los diez “principales hilos” que forman un “complejo entramado de procesos políticos en curso”. El primero refiere a la política belicista y proteccionista del gobierno del presidente Donald Trump. El segundo, al difícil proceso de negociaciones del Brexit, al ascenso y acceso al gobierno de partidos de “derecha dura y euroescépticos” y a fuertes expresiones de separatismo al interior de los Estados nacionales en Europa -Catalunya, Escocia, Flandes, Baviera, Padania, Córcega -. El tercer hilo está dedicado a Rusia, por su progresivo fortalecimiento en un sistema donde ya no hay una potencia hegemónica, sino varias regionales, y por su nuevo proyecto de integración en Eurasia. El cuarto se ocupa de Oriente Medio con los apoyos cruzados de potencias extra regionales y dentro de una situación polarizada por Irán y Arabia Saudita con conflictos como: la guerra civil en Siria, la crisis de gobernabilidad en Israel, las consecuencias del reconocimiento de Jerusalén como su capital por Estados Unidos de América, la cuestión palestina. El quinto refiere a China con perspectivas económicas más modestas que años anteriores, pero con tasas de crecimiento que duplican la media mundial, y que se apresta a implementar las resoluciones adoptadas por el XIX Congreso del Partido Comunista con relación a una nueva época del socialismo y a operar en la construcción de una gobernanza global.

El sexto hilo principal radica en la situación de Zimbabue y Sudáfrica que podría agudizar conflictos ya existentes en otros países del África Subsahariana, como en la República Democrática del Congo, donde opera una Misión de Paz de las Naciones Unidas con presencia uruguayaya. El séptimo en cinco países latinoamericanos con elecciones presidenciales durante el año -Paraguay, Venezuela, Colombia, México y Brasil - cuyos gobiernos incidirán en la compleja dinámica de la región. El octavo hilo, y como consecuencia del séptimo, es denominado como “la desaceleración del proyecto progresista y el avance del proyecto neoconservador”, e incluye el deterioro de las relaciones bilaterales entre algunos países y de los mecanismos regionales de diálogo y concertación política, promovidos por gobiernos progresistas, como UNASUR y CELAC. A su vez, el noveno es una consecuencia del octavo y se expresa como un patrimonio de Uruguay: posicionarse como uno de los pocos países de la región con relaciones fluidas y constructivas con todos los demás, situación que implica convocatorias para facilitar diálogos y acercar posiciones. Finalmente, el décimo es un reconocimiento a limitaciones, inconsistencias, tensiones y dificultades en el funcionamiento del MERCOSUR, recordando que el bloque está negociando un acuerdo comercial con la Unión Europea y se apresta a iniciar rondas exploratorias para acuerdos similares con Canadá, Corea del Sur y Japón.

En definitiva, y aplicando el modelo de análisis propuesto en el apartado II, se puede interpretar que la descripción sistémica del FA comienza con tres condicionantes, todas enmarcadas en la dimensión económica-comercial, todas expresadas en clave de diferentes planos multilaterales y todas dirigidas a la macro categoría países del sistema

internacional, desde Estados Unidos de América y Gran Bretaña, hasta países afectados por la histórica división entre centrales y exportadores de productos básicos.

La redacción de los tres primeros hilos presenta la similitud de abarcar las tres dimensiones propuestas por Russell: político-diplomática, militar-estratégica y económica-comercial. De igual manera, las consecuencias que el FA alerta sobre las posiciones de Trump, los conflictos en los países de la Unión Europea y los movimientos geopolíticos de Rusia siempre refieren a posibles consecuencias en el plano multilateral. El cuarto hilo principal sobre Oriente Medio, refiere a las dimensiones político-diplomática y militar-estratégica. Sin duda el plano es multilateral por la repercusión de los conflictos señalados. El quinto hilo abarca las dimensiones político-diplomática, militar-estratégica y económica-comercial, desde las repercusiones que las acciones de China generan en el plano multilateral. Los cinco primeros hilos presentan como protagonistas a actores enmarcados en la macro categoría países del sistema internacional.

El sexto hilo principal advierte consecuencias en las dimensiones político-diplomática y militar-estratégica con repercusiones en el plano multilateral. Los Estados africanos mencionados abrevan a la macro categoría países del sistema internacional, pero también hay un mensaje de alerta al contingente uruguayo en la Misión de Paz de las Naciones Unidas en el Congo, aludiendo tanto a la macro categoría Organismos Internacionales como a la de actores domésticos gubernamentales. El séptimo recae en cinco países latinoamericanos de la macro categoría países del sistema internacional, en consecuencias previstas en la dimensión político-diplomática y desde una mirada de plano multilateral. El octavo es una imputación innominada a países contrarios a proyectos progresistas y adheridos a proyectos neoconservadores, agrupados en la macro categoría países del sistema internacional. Las acciones en una clara dimensión político-diplomática se desarrollan en un plano multilateral que incluye relaciones bilaterales conflictivas y deterioro de mecanismos de concertación política como UNASUR y CELAC. El noveno es claramente formulado en un plano nacional pero proyectado hacia uno multilateral, al advertirse una especie de patrimonio de Uruguay con el buen relacionamiento con los países de la región. La materia de facilitación de diálogo en acercamiento de posiciones radica en la dimensión político-diplomática. Los destinatarios serían la macro categoría de actores domésticos gubernamentales, sobre todo por la acción de la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y/o su cuerpo diplomático y consular, y la macro categoría países del sistema internacional, en el eje países latinoamericanos. Finalmente, el décimo hilo principal está dirigido a los miembros del MERCOSUR en la macro categoría países agrupados en el MERCOSUR; a Canadá, Corea del Sur y Japón en la macro categoría países del sistema internacional, y a la Unión Europea en la macro categoría Organismos Internacionales. Se trata de acciones en la dimensión económica-comercial y en un plano multilateral de negociaciones.

III.2. Sobre “La agenda para el período 2018-2020”

Esta agenda introducida en el documento del FA, en ningún momento establece pautas cronológicas ni recomienda acciones sucesivas. Solo se ciñe a destacar dos “principales líneas de acción”, en una redacción marcada con mucho más detalle en la primera sobre MERCOSUR y la integración regional.

En esa primera línea, se parte del objetivo de avanzar y revitalizar las relaciones bilaterales en el bloque para, inmediatamente, señalar la necesidad de dinamizar su relacionamiento con terceros actores: región latinoamericana y caribeña, perfeccionando y profundizando mecanismos ya existentes como los Acuerdos de Complementación Económica entre el MERCOSUR y Colombia (ACE 59), entre el MERCOSUR y Perú (ACE 58); acuerdo con la Unión Europea; nuevas negociaciones con Canadá, Corea del Sur, Japón, Singapur, EFTA –destacando la idea que el Reino Unido podría integrarla una vez concretado su retiro de la Unión Europea - y Unión Económica Euroasiática; China mediante un mecanismo especial - por ejemplo “negociación en bloque pero a diferentes velocidades”- dado que Paraguay no mantiene relaciones diplomáticas bilaterales. Finalizada esta enumeración se plasma la idea de una directiva para definir aspectos prácticos que vinculan a los actores mencionados con el MERCOSUR como simplificación de normas aduaneras, acuerdos sanitarios y fitosanitarios o acumulación de normas origen. Y finalmente, se estampa un compromiso sobre diseñar una agenda pro activa en el ejercicio de la Presidencia Pro Témpore del bloque en el segundo semestre de 2018.

La segunda línea principal, a la que solo se le dedica un párrafo, sostiene la estrategia de continuar consolidando las relaciones bilaterales “en todos los ámbitos” con los países emergentes, particularmente de Asia y África, destacando la Asociación Estratégica con China, vigente desde 2016.

Las siete recomendaciones de la primera línea de acción se enmarcan en la dimensión económica-comercial. La primera, literalmente, desde un plano bilateral, implica a la macro categoría países agrupados en el MERCOSUR. La segunda recomendación se formula en un plano multilateral y dirige la acción hacia la macro categoría países agrupados en el MERCOSUR, para desde la lógica de Uruguay inserto en el bloque como actor unificado, negociar con los países asociados, activando también como destinatario a la macro categoría países agrupados en el MERCOSUR. La tercera también presenta un plano multilateral con el fin de construir una posición en el bloque en la macro categoría países agrupados en el MERCOSUR para luego negociar como tal con la Unión Europea en la macro categoría Organismos Internacionales. La cuarta recomendación, otra vez desde la construcción de una posición común en el MERCOSUR en un plano multilateral, se dirige primero a actores en la macro categoría países agrupados en el MERCOSUR para asumir nuevas negociaciones con países y bloques activando las macros categorías países del sistema internacional y Organismos Internacionales. La quinta se desarrollaría en el plano multilateral para aunar criterios con los países miembros del bloque en la macro categoría países agrupados en el

MERCOSUR y negociar con China, país de la macro categoría países del sistema internacional. La sexta recomendación es una típica acción multilateral con negociaciones sobre “aspectos prácticos” del comercio internacional que implican actores incluidos en las macros categorías países agrupados en el MERCOSUR, países del sistema internacional y Organismos Internacionales. Finalmente, el compromiso plasmado en la última recomendación reviste a un plano multilateral, en una acción que se agota en todos los países agrupados en el MERCOSUR con vistas al ejercicio de la Presidencia Pro Témpore en el segundo semestre de 2018.

La segunda línea principal de acción, obviamente inscrita en la idea del bilateralismo múltiple, vuelve a colocar a Uruguay como actor aislado en el sistema internacional. La naturaleza de la acción se clasifica en una dimensión económica-comercial y en un plano bilateral. Los actores nombrados, países emergentes y China, revisten a la macro categoría países del sistema internacional.

III.3. Sobre “Las orientaciones políticas para el período 2018-2020”

El apartado comienza plasmando tres conceptos generales sobre la inserción internacional para posteriormente desarrollar cinco temas. El primero radica en “privilegiar la integración regional en sí misma y como plataforma de proyección/inserción”. Esto se traduce con una apuesta al MERCOSUR como espacio institucional que a pesar de sus “obstáculos y dificultades”, es reivindicado tanto por una proyección estratégica como por beneficios comprobados para el país: introducción de valor agregado a productos; preferencias por ser un socio menor; conservación del régimen de admisión temporaria con los beneficios que implica para un país pequeño; beneficios en políticas sociales como educación, agricultura familiar, atención de salud, convergencia estructural, entre otras. El segundo concepto general parte de la idea rectora del desarrollo “multifactorial y dinámico” con una distribución equitativa de recursos. Esto implica una transformación de la matriz productiva mediante la exportación no solo de bienes agroindustriales, sino también, siguiendo el ejemplo del software, de productos provenientes de sectores innovadores y con capacidad de integrarse a cadenas productivas de mayor valor agregado, como por ejemplo la biotecnología, la robótica, la mecatrónica o las industrias creativas. El tercer concepto general impone que la estrategia comercial contemple aspectos tales como sostenibilidad medioambiental, defensa y promoción de derechos sociolaborales, PYMEs e inclusión de la mujer en el comercio internacional.

El primer concepto general queda así inscripto en acciones a desarrollar en el plano multilateral en una dimensión básicamente económica-comercial pero que incluye aspectos relativos a una dimensión político-diplomática, con un MERCOSUR que le ha dado beneficios a Uruguay, más allá de los aspectos comerciales. Los destinatarios son países inscriptos en la macro categoría países agrupados en el MERCOSUR, desde una valoración positiva a la apuesta por el bloque aunque apuntando dificultades. El segundo concepto general si bien anuncia una apuesta dentro de una estrategia de desarrollo multifactorial y dinámica, solo levanta expresiones relativas a la dimensión

económica-comercial. El plano de la acción es nacional, al tratarse de mensajes a la interna del país que genéricamente estarían involucrando tanto a la macro categoría actores domésticos gubernamentales como a la macro categoría actores domésticos no gubernamentales. El tercer concepto general, finalmente, propone acciones que deben incluirse tanto en la dimensión económica-comercial como en la dimensión político-diplomática. El plano de la acción es nacional, con mensajes dirigidos tanto a la macro categoría actores domésticos gubernamentales como a la macro categoría actores domésticos no gubernamentales.

Primer tema: Derechos humanos

El Plenario Nacional del Frente Amplio introduce en este documento un tema, ya esbozado en su programa de gobierno: la observancia de los derechos humanos en los países signatarios de los acuerdos comerciales. En forma genérica, un primer párrafo proclama que los acuerdos no deberán ir en contra de ningún derecho de segunda, tercera o cuarta generación. Asimismo, se insta a establecer mecanismos y espacios concretos para que los participantes del acuerdo den cuenta de este cumplimiento, realicen un seguimiento de las cláusulas y reciban comentarios e inquietudes de la sociedad civil. El segundo párrafo plantea la exclusión de cualquier acuerdo comercial, económico o de inversiones de todo sector de servicios vinculados a políticas sociales como por ejemplo salud, educación, vivienda, agua, o cultura. El tercer párrafo insta a que, en ningún caso, los acuerdos puedan poner en riesgo los estándares internacionales recomendados sobre protección medioambiental y sostenibilidad del desarrollo. El cuarto y último párrafo también impone en forma genérica que los acuerdos cumplan estándares internacionales y directivas de las distintas agencias de las Naciones Unidas.

Los cuatro párrafos quedan ceñidos a un plano nacional, al tratarse de recomendaciones a la hora de negociar acuerdos comerciales. También en los cuatro casos las recomendaciones residen en una dimensión político-diplomática, justamente porque se trata de aspectos que muchas veces no son tenidos en cuenta en las negociaciones comerciales. Asimismo, los cuatro párrafos involucran a las macros categorías de actores domésticos gubernamentales y de actores domésticos no gubernamentales. La primera tanto por la rama de la Cancillería y su cuerpo diplomático y consular como por la rama que involucra a otras reparticiones del Estado. La de actores domésticos no gubernamentales es aludida por el protagonismo del sector empresarial, del sector trabajadores y por el beneficiario final de las acciones: la sociedad civil.

Segundo tema: Estrategias de desarrollo, fortalecimiento institucional y estudios de impacto

Este tema, de carácter netamente institucional, consta de dos grandes aseveraciones. La primera es que toda negociación debe tener como base la coordinación en el nivel político de todas las áreas estatales involucradas: ministerios y otros organismos públicos; así destaca los espacios y equipos interinstitucionales ya existentes y a perfeccionar, como la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior y el

Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, y aboga por la tarea de consolidar un equipo de negociadores especializado y estable. La segunda aseveración radica en que la negociación de acuerdos de bienes y servicios, considerando su impacto en la respectiva cadena de valor, debe respaldarse en estudios *ex ante* y *ex post* desde el punto de vista económico, comercial, social, laboral, cultural y ambiental; la tarea que es asignada a los mecanismos institucionales, como los espacios interministeriales existentes, deberá articularse con la sociedad civil.

Para este análisis basado en las categorías de Russell, la primera aseveración se concentra netamente en el plano nacional, se enmarca en las dimensiones político-diplomática y económica-comercial, y está dirigida a la macro categoría actores domésticos gubernamentales. La segunda aseveración coincide con la primera en plano y dimensiones, pero está dirigida tanto a la macro categoría actores domésticos gubernamentales como a la de actores domésticos no gubernamentales, por los sectores de la sociedad civil a considerar.

Tercer tema: Transparencia

Desde la idea que “Una institucionalidad sólida, estable y confiable, es imprescindible para la inserción comercial internacional del país”, se destacan como principios esenciales para esa institucionalidad la transparencia y la gobernanza. El primer mensaje, dentro de esta concepción, alienta a fortalecer y ampliar en la convocatoria, a los mecanismos institucionales de consulta a la sociedad civil. El segundo mensaje en realidad es operativo de lo planteado en el primero y alude a: estudios de impacto; negociación con un “mandato negociador” con marco, objetivos y sectores a excluir en el acuerdo; posibilidad de establecer un cronograma de ajustes y modificaciones durante el proceso de negociación. Los dos mensajes involucran a las dimensiones político-diplomática y económica-comercial, se agotan en un plano nacional y están dirigidos tanto a la macro categoría de actores domésticos gubernamentales como a la de actores domésticos no gubernamentales.

Cuarto tema: Sectores a negociar y sectores estratégicos

El primer concepto en este tema supone la exclusión en los acuerdos comerciales de sectores donde Uruguay tiene empresas estatales -energía, telecomunicaciones, agua, comunicaciones, servicios financieros – y de otros calificados como igualmente relevantes en una estrategia de desarrollo. El segundo concepto profundiza al primero, explicando que la estrategia país supone considerar aspectos como el valor como bien público o sus implicancias en materia de derechos, y no ceñirse a principios mercantiles y comerciales; pone como ejemplo la aplicación de excepciones de cláusulas como Acceso a Mercados o Trato Nacional, a subsectores específicos. Finalmente, el tercer concepto determina claramente que los bienes y servicios culturales deben ser excluidos de los acuerdos comerciales.

Los tres conceptos mencionan parámetros y acciones en las dimensiones político-diplomática y económica-comercial y refieren a un plano nacional. Si bien se vuelve a insinuar la idea de derechos a proteger de toda la sociedad, las advertencias están dirigidas a gobernantes, funcionarios y negociadores comprendidos en la macro categoría de actores domésticos gubernamentales.

Quinto tema: Las políticas públicas y el desarrollo

El tema, de largo desarrollo en el documento, comienza con orientaciones generales antes de abordar temáticas específicas. El mensaje sobre orientación general habla de contrataciones y compras públicas como mecanismo de estímulo al desarrollo nacional; negociación de tratados comerciales a través de rebajas arancelarias por producto y o servicio; observancia a las dimensiones del mercado y al grado de desarrollo del interlocutor en la negociación de cláusulas que impongan esquemas de tipo liberalizador. En definitiva, este primer mensaje se inscribe en una lógica de recomendación en el plano nacional y en la dimensión netamente económica-comercial. Aunque el sujeto está omitido, los lineamientos están dirigidos a gobernantes, funcionarios y negociadores comprendidos en la macro categoría de actores domésticos gubernamentales. Otra vez en esta macro categoría se involucraría tanto actores provenientes del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular como a actores provenientes de otras reparticiones del Estado.

La primera temática específica del quinto tema, refiere a la Cláusula de Presencia Local. Dicho mecanismo habilita a exigir la presencia local física de un prestador de servicios, permite generar fuentes de trabajo, controlar flujos de datos personales y/o comerciales, asegurar encadenamientos productivos virtuosos, entre otros beneficios. Aunque “no solo”, se resalta su importancia para los servicios financieros. La segunda refiere a la negociación mediante el sistema de Listas Positivas y se argumenta sobre sus beneficios con relación a la negociación con base en Listas Negativas. Estas últimas suponen una “trampa al desarrollo” a sectores y actividades que pueden no existir o no estar aún desarrolladas en el país. La tercera temática específica refiere a las denominadas Clausulas Trinquete y Cláusulas Status Quo, mecanismos que también se los considera como riesgos y obstáculos al desarrollo. Así, desde la estrategia de análisis propuesta para este Documento de Trabajo se puede afirmar que las tres primeras temáticas específicas están adscriptas a la dimensión económica-comercial y sus directivas se agotan en un plano nacional. Los negociadores uruguayos que deberán atenderlas, cumplirían sus tareas desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y desde otras reparticiones del Estado, por tanto revisten en la macro categoría actores domésticos gubernamentales.

Paso seguido, el documento del Plenario Nacional del Frente Amplio dedica un espacio de siete párrafos a la cuarta temática específica: el comercio electrónico. La redacción advierte que China no lo negocia, que la OMC no ha aceptado este capítulo en las negociaciones comerciales multilaterales y que la Unión Europea ha modificado su marco legal, imponiendo a las grandes empresas norteamericanas multas, nuevas

normativas y un marco de relaciones entre las empresas y los ciudadanos. En definitiva, se califica a las negociaciones sobre comercio electrónico como una herramienta de Estados Unidos de América –país que cuenta con siete de las diez empresas más grandes del mundo en Internet - que “pretende perpetuar la liberalización comercial que impera actualmente en la Red”. El mensaje, otra vez con sujeto emitido, repite el patrón: dimensión económica-comercial, plano nacional y como destinatarios, negociadores del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular y de otras reparticiones del Estado, en la macro categoría actores domésticos gubernamentales.

La quinta temática específica, de extenso tratamiento, refiere a “Corrección <de> y atención <a> asimetrías”. El texto enumera conductas o herramientas para su consideración: fondos estructurales; reducción arancelaria a distintas velocidades; respeto irrestricto de la normativa nacional; prevención y/o denuncia de cualquier forma de “dumping social” contra los derechos laborales; especial énfasis en la población más vulnerable como jóvenes y mujeres y en la posible inequidad salarial por razones de edad, género u otras formas de discriminación; cláusulas de contingencia con mecanismos de compensación a PYMEs y trabajadores perjudicados por la apertura comercial; mecanismos de cooperación en ciencia y tecnología y de transferencia tecnológica de los países centrales que incluyan cronograma, formas concretas y materiales, un plan de seguimiento y evaluación de impactos. El mensaje no cabe duda que sigue los parámetros de todo el tema sobre políticas públicas y desarrollo. No obstante, si bien la dimensión en la que se encuadran las recomendaciones tiene naturaleza económica-comercial, los planos en que se desarrollarían las acciones, serían tanto nacional como multilateral. En efecto, en el primer plano se involucran a funcionarios uruguayos, en la macro categoría actores domésticos gubernamentales, ya sea provenientes de la Cancillería y su cuerpo diplomático y consular o de otras reparticiones del Estado. Y en el plano multilateral hay menciones para involucrar a países centrales que remite a la macro categoría países del sistema internacional.

El documento del FA dedica una sexta temática específica sobre políticas públicas y desarrollo a la protección intelectual. La instrucción supone negociar los acuerdos comerciales sobre propiedad intelectual desde la observancia al acceso a salud, educación, ciencia, tecnología, conocimiento y cultura, según lo establecido por las leyes nacionales y compromisos internacionales. El mensaje es un mandato a negociadores de la macro categoría actores domésticos gubernamentales, ya sea del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular o de otras reparticiones del Estado. Asimismo, se trata de acciones inscriptas en la dimensión económica-comercial y relativas a un plano nacional.

El documento finaliza con la séptima temática específica, los sistemas de solución de controversias. Se expresa que los acuerdos comerciales deberán prever mecanismos que privilegien las consultas entre partes, establezcan tribunales *ad hoc* y contemplen compensaciones o suspensión de beneficios en caso de incumplimiento. También se insta a evitar las instancias como el CIADI o la CCI, por establecer un desbalance de

poder en detrimento de los Estados demandados por empresas transnacionales. Otra vez, las instrucciones refieren a acuerdos en la dimensión económica-comercial y están dirigidas, en el plano nacional, a actores inscriptos en la macro categoría actores domésticos gubernamentales, en los dos grandes grupos que se los clasifica en el modelo de análisis. No obstante, también hay un claro rechazo a los mecanismos del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (institución en la égida del Banco Mundial) y de la Corte Internacional de Arbitraje (de la Cámara de Comercio Internacional), objeciones que se radican en la macro categoría Organismos Internacionales y se dirigen a un plano multilateral.

Reflexiones finales

Desde la asunción del FA en el gobierno nacional en marzo de 2005, la política exterior se transformó en un escenario de negociaciones a la interna de la fuerza política en los tres períodos de gobierno consecutivos que han transcurrido, siempre al amparo de una mayoría parlamentaria propia. La negociación de TLCs bilaterales con Estados Unidos de América, China y aún con Chile, las distintas valoraciones sobre el rol del MERCOSUR en la inserción internacional del Uruguay o las relaciones con el llamado “espacio bolivariano” liderado por Venezuela, fueron materia de disensos, administrados por la presidencia, la Cancillería o por ambas.

Como se adelantara en la Introducción, la administración de gobierno iniciada en marzo de 2015 muestra a Tabaré Vázquez ejecutando una política exterior resultante de tensiones y concesiones recíprocas entre sectores y actores del partido de gobierno, y no de alianzas coyunturales entre un sector “más oficialista” del FA –desde un eje presidente, Canciller, ministro de Economía - y los principales partidos de la oposición. No obstante, el FA activando la llamada dimensión movilizadora de la opinión pública, en el primer semestre de 2018, trabaja desde sus grupos técnicos para hacer oficial, mediante decisión de su Plenario Nacional, el documento *Orientaciones políticas para la inserción comercial del país en los próximos dos años (2018-2020)*. Obviamente se trató de una convocatoria a espacios de estudio y discusión con militantes capacitados, pero también a una función referida al control político-partidario sobre una política pública. Dentro de esta función, el FA descarta, una vez más, la tarea de ampliar la base de consenso en política exterior, sobre todo con relación a los partidos políticos opositores.

No puede dejar de mencionarse que en el mismo período, finalmente el FA logra alinear a toda su bancada detrás de la aprobación parlamentaria del TLC bilateral con Chile, a efectos de su ratificación. Esto supone un cambio de magnitud considerable en la orientación de la política comercial llevada adelante por sus gobiernos, pues es la primera vez que se acuerda apoyar un instrumento centrado en la agenda de los “temas relacionados” con el comercio -servicios, propiedad intelectual, etc. -. Y si bien se da en el marco de un acuerdo con un país de desarrollo económico similar al de Uruguay, abre la puerta, como lo reconocen tanto promotores como detractores dentro del partido, a la incorporación en acuerdos integrados por países desarrollados. A la interna del FA, se

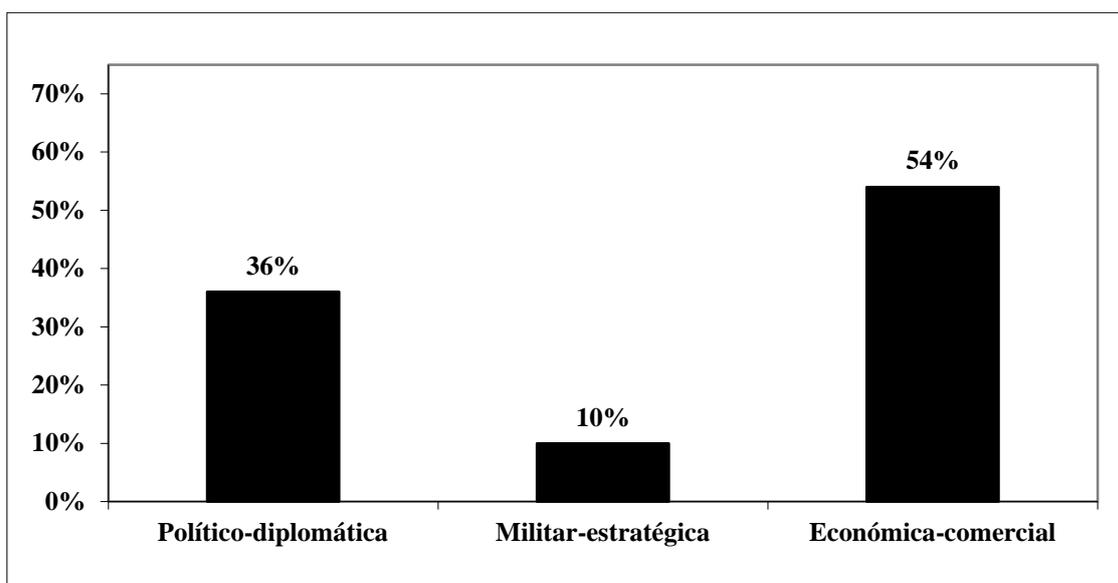
destaca la posición pivote jugada por el Partido Socialista y el Movimiento de Participación Popular, liderado por el ex presidente José Mujica, quienes con su cambio de postura con respecto a instancias previas, facilitaron que la apuesta del gobierno fuera mayoritaria en el Plenario Nacional (Pose, 2018).

Para el análisis del texto aprobado en el FA, la definición de Russell de política exterior anclada en tres dimensiones analíticas –la político-diplomática, la militar-estratégica y la económica-comercial - que involucran actores gubernamentales al relacionarse con actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros, desde un plano bilateral o desde un plano multilateral, es complementada con el agregado de un plano nacional. En efecto, el proceso de toma de decisiones, no puede reducirse a acciones que repercuten en escenarios transfronterizos, desconociendo las interacciones domésticas.

En definitiva, el documento muestra como el FA emite 42 mensajes a modo de hoja de ruta para que el gobierno encare la inserción internacional del Uruguay: 13 en el apartado sobre el contexto internacional, 8 en el referido a la agenda 2018-2020 y 21 en el núcleo central del texto sobre orientaciones.

En el plano de las dimensiones analíticas, el documento muestra un 36% de los mensajes referidos a la dimensión político-diplomática, un 10% a la militar-estratégica y un 54% a la económica-comercial. La distribución es acorde con el objetivo central y hasta con el propio título del documento del Plenario del FA. La dimensión económica-comercial monopoliza los mensajes en el apartado sobre la agenda, tanto en la línea de acción sobre vigencia, ponderación y fortalecimiento del MERCOSUR como en la línea de acción sobre relaciones bilaterales con países extra bloque y, en general, ajenos al espacio latinoamericano. Sin embargo, la dimensión económica-comercial aparece muy equilibrada con la político-diplomática en la descripción del contexto internacional (8 y 9 presencias, respectivamente, en 13 mensajes) y en las orientaciones (16 y 12 presencias, respectivamente, en 21 mensajes). La dimensión político-diplomática se alude en mensajes que están concentrados en la descripción contextual y en las orientaciones. En el primer caso dirigido a países con peso sistémico o países de la región y, en el segundo caso, dirigido sobre todo a negociadores y otros funcionarios del Estado uruguayo. Finalmente, la dimensión militar-estratégica concentra sus 6 mensajes en el apartado sobre el contexto internacional desde visiones geopolíticas que, como se describirá, atiende a países y regiones alertando conflictos presentes o eventuales.

Gráfico 1

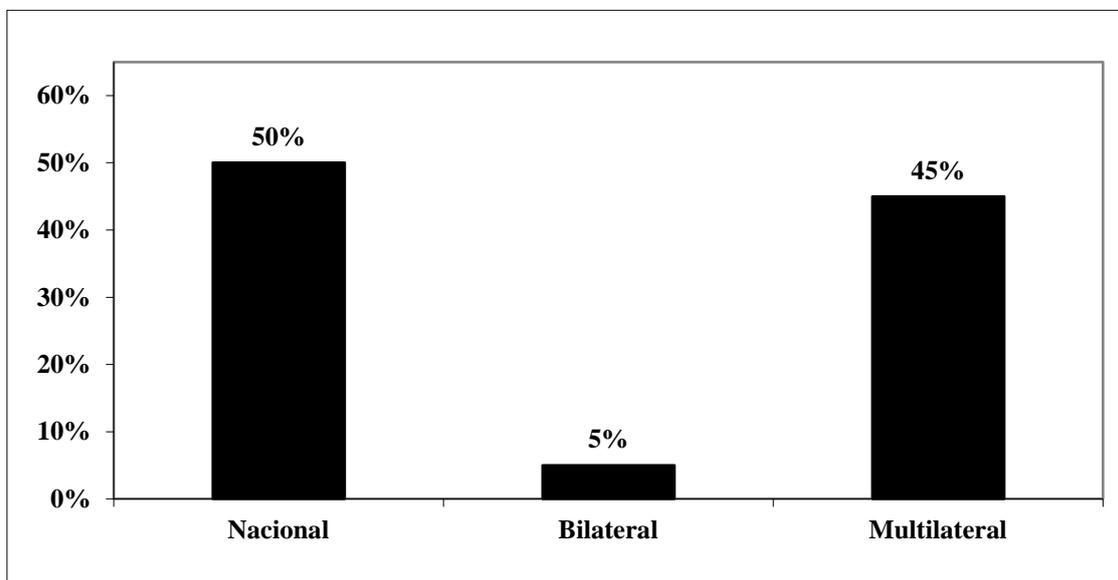


Fuente: elaboración propia.

Con relación a los planos a los que se dirigen las recetas sobre inserción internacional, se registran 50% de los mensajes referidos a un plano nacional, 5% a uno bilateral y 45% a un plano multilateral. El alto porcentaje de mensajes concretados en el plano nacional tiene una justificación primaria al tratarse de un documento elaborado a modo de hoja de ruta, desde el partido de gobierno al gobierno nacional. Asimismo, la gran concentración de imputaciones al escenario doméstico, en el tercer apartado sobre orientaciones (19 de 22), tiene una explicación muy clara: en esa sección se concentran las recomendaciones a actores gubernamentales e incluso los mandatos para que se atiendan los intereses de actores no gubernamentales en los acuerdos comerciales. En cambio, la concentración de preocupaciones y acciones dirigidas a un plano multilateral es un dato novedoso en las concepciones del FA. En los 13 mensajes sobre el contexto y en 6 de los 8 mensajes sobre la agenda, hay interpretaciones o sugerencias de acciones que se materializan en el plano multilateral. En el primer caso sobre peligros que afectan, aunque de diferente grado, a todo el sistema internacional. En el segundo, por la acción de Uruguay para negociar en un plano multilateral con sus socios del MERCOSUR, y por la necesidad que el bloque como tal negocie unificado ante otros actores internacionales, en general más poderosos. Finalmente, el plano bilateral solo está presente en el apartado sobre agenda (con 2 mensajes) en una recomendación al gobierno para avanzar y relativizar las relaciones bilaterales en el bloque y en una recomendación para consolidar las relaciones bilaterales en todos los ámbitos. El bajo porcentaje puede interpretarse como conformidad con una línea de acción consolidada en Uruguay desde la crisis regional pasada, denominada bilateralismo múltiple: contactos con una serie de países extra región con el objetivo de aumentar y diversificar el comercio y de atraer inversiones, con el objetivo de disminuir la vulnerabilidad del

país, pero evitando toda asociación privilegiada de carácter bilateral que signifique debilitar al bloque subregional – MERCOSUR.

Gráfico 2

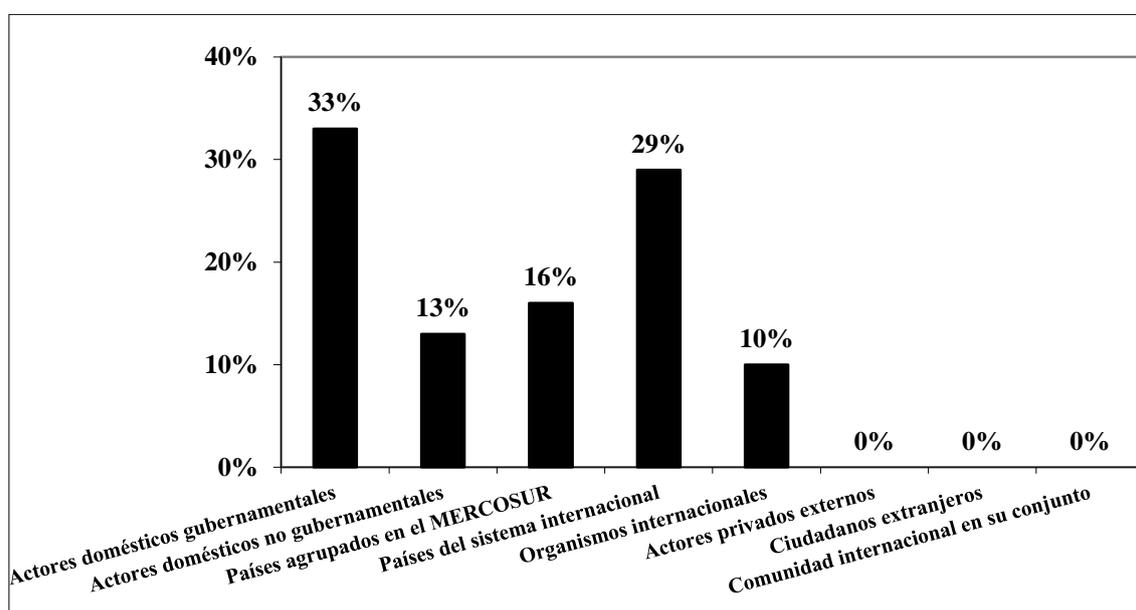


Fuente: elaboración propia.

Por último, con referencia a los actores destinatarios de los mensajes, el texto del Plenario Nacional muestra que un 33% de las instrucciones están guiadas hacia actores domésticos gubernamentales mientras que un 13% a actores domésticos no gubernamentales. Fuera de las fronteras nacionales, el 16% de los mensajes están dirigidos a países agrupados en el MERCOSUR -Estados parte o asociados-, el 29% a la macro categoría de países del sistema internacional y el 10% a Organismos Internacionales. El alto porcentaje de mensajes que se enfila hacia actores domésticos gubernamentales e incluso la recomendación que estos atiendan los intereses de los no gubernamentales en las negociaciones de los acuerdos comerciales, es la clara consecuencia de haber elaborado una hoja de ruta con encargos a un gobierno. Asimismo, en el actual sistema internacional se comprueba como uno de los frentes demandantes y controversiales en tratados de comercio e inversiones, son organizaciones de la sociedad civil, típico caso de las ambientalistas. También es entendible que se concentren en la sección sobre orientaciones políticas (19 menciones en 21 para los actores domésticos gubernamentales y 8 de 8 para los no gubernamentales), donde se redactan las acciones concretas en materia de comercio e inversión internacionales. Asimismo, en la categoría de actores domésticos gubernamentales las referencias aluden a la Cancillería y sus representaciones en el exterior, pero también a otros actores estatales con competencia en temas de inserción internacional.

En cuanto a actores internacionales, la fuerte concentración de acciones en el plano multilateral se corresponde con variados países del sistema internacional que son expresamente mencionados. Se destacan los temores frente a acciones de Estados Unidos de América, con especial referencia a las actitudes de Trump, y de China, con especial referencia a las resoluciones de su Partido Comunista. También son mencionados Rusia por su peso geopolítico, diversas potencias medias en materia económica y países de la región. Las referencias están altamente concentradas (13 de 18) en la descripción sistémica del primer apartado del texto del FA. La categoría países agrupados en el MERCOSUR –miembros y asociados– tiene una fuerte presencia en la sección sobre agenda internacional (8 menciones de un total de 10). Como se explicó, allí, las diferentes apuestas al MERCOSUR están en 7 de las 8 recomendaciones. Finalmente, en la macro categoría de Organismos Internacionales, aparecen esquemas de integración como el EFTA, la Unión Económica Euroasiática, la Unión Europea, en varias temáticas, e instancias de solución de controversias en el terreno económico-comercial como el CIADI y la CCI, así como una alusión a las Naciones Unidas y sus Misiones de Paz. Las menciones aparecen en las tres secciones en la que se divide el documento analizado, levemente concentradas en la agenda (3 de 6).

Gráfico 3



Fuente: elaboración propia.

Finalmente cabe hacer algunas reflexiones que trascienden el mero contenido del documento. En primer lugar la hoja de ruta elaborada en el FA resulta un hecho inédito en la política exterior del Uruguay, si bien es una lógica consecuencia de las tensiones, acuerdos y desacuerdos señalados en los primeros párrafos del apartado I., en los 13

años del gobierno de la coalición de izquierda y al amparo de su mayoría parlamentaria. En ese sentido puede leerse hasta como una presión del partido político o, al menos, de algunos sectores hacia el gobierno. Pero resulta una lectura más ajustada a la historia reciente de la inserción internacional del país, suponer que se está ante una especie de acuerdo, aunque en ciertos aspectos voluntaristas, entre el partido de gobierno y el gobierno nacional.

La segunda reflexión es en realidad una conclusión. La redacción de estas *Orientaciones políticas para la inserción internacional comercial del país* de mayo de 2018 fue necesaria, porque ni el programa del FA, titulado *Bases Programáticas. Tercer gobierno nacional del Frente Amplio 2015-2020*, ni el *Plan Estratégico 2015-2020* elaborado por la Cancillería en 2015, resultaron plataformas funcionales a la realidad del país en el sistema internacional contemporáneo.

Quedan entonces abiertas muchas interrogantes sobre la inserción internacional y la vigencia de las ideas en esta materia, en un año preelectoral. La apuesta prioritaria al MERCOSUR como unión aduanera y al MERCOSUR como plataforma para las interacciones en el sistema internacional, no parece coincidir con las apuestas prioritarias de los dos socios mayores del bloque. Simultáneamente, países competidores de Uruguay en materia exportable, han tomado un rumbo que los acerca a los grandes mercados mediante acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales.

Bibliografía

Bizzozero, Lincoln (2007) “La inserción internacional de Uruguay en la globalización: una mirada multidimensional frente al nuevo siglo” en *Seminario inserción internacional del Uruguay*. Montevideo: Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República e Instituto Artigas del Servicio Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores. CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1, pp. 17-43.

Calanchini Urroz, Juan José (1994) *Partidos políticos. Una introducción*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Calvo, Ernesto y Sagarzazu, Iñaki (2011) “El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo” en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 4, enero 2011, pp. 25-48.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2016) *El Plan Estratégico de la Cancillería uruguaya: un modelo para evaluar resultados*. Serie Documentos de Trabajo N° 87. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2015) *Toma de decisiones en política exterior uruguaya: de los autores paradigmáticos a la realidad jurídica*. Serie Documentos de Trabajo N° 85. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Fernández Luzuriaga, Wilson. (1999) *Las dimensiones político-partidarias de la política exterior de Uruguay*. Serie Documento de Trabajo N° 45. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Goldman, Ralph M. y Douglas, William A. (1991) *Promoviendo la Democracia: alternativas y resultados*. México D.F.: Ediciones Prisma.

Luján, Carlos (1994) *La agenda internacional en Uruguay: política partidaria y debate interno*. Serie Documentos de Trabajo N° 10. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Pérez Antón, Romeo. (2003) "Un Siglo de Política Exterior" en Nahum, Benjamín, dir. *El Uruguay del Siglo XX. Tomo II: La Política*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política, pp. 95-135.

Pose Nicolás (2018) "El acuerdo de comercio preferencial con Chile: giro en la política exterior económica del Uruguay" en Bizzozero Revelez, Lincoln y Fernández Luzuriaga, Wilson, eds. *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2017-2018. "One Belt, One Road": alcances y repercusiones de la propuesta China en un entorno de proteccionismos y retracción de Occidente*. Montevideo: Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República y Ediciones Cruz del Sur, en imprenta.

Russell, Roberto (1990) "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas" en Russell, Roberto, ed. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Programa RIAL, pp. 255-274.

Vacchino, Juan Mario (1990) *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*. Tomo I. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto para la Integración de América Latina.

Van Klaveren, Alberto (1992) "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar" en *Revista de Estudios Internacionales*, número 98, año XXV, abril-junio, pp.169-216.

Otros documentos

Plenario Nacional del Frente Amplio. 5 de mayo de 2018. *Orientaciones políticas para la inserción comercial del país en los próximos dos años (2018-2020)* [on line]. Montevideo. Disponible en: <https://275rzy1ul4252pt1hv2dqyuf-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/04/DOC.COMISION-ORIENTACIONES-INSERCIION-COMERCIAL-INTERNACIONAL.pdf> [acceso 30/10/2017]