

Documentos de trabajo

*POLÍTICA EXTERIOR URUGUAYA 2020.
PROPUESTAS EN LA TRANSICIÓN Y DECISIONES INAUGURALES*

Wilson Fernández Luzuriaga ()*

Serie Documentos de Trabajo N° 94
Unidad Multidisciplinaria

***POLÍTICA EXTERIOR URUGUAYA 2020.
PROPUESTAS EN LA TRANSICIÓN Y DECISIONES INAUGURALES***

Wilson Fernández Luzuriaga (*)

**Serie Documentos de Trabajo N° 94
Unidad Multidisciplinaria
Junio, 2020**

**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.

Presentación	3
Cuadro: Dimensiones, planos y destinatarios	9
I. El sistema político nacional	8
I.1. Elecciones nacionales e instalación del nuevo gobierno	8
I.2. El acuerdo programático	9
I.2.1. Dimensión político-diplomática	9
I.2.2. Dimensión económica	10
I.2.3. Dimensión militar-estratégica	10
I.3. Análisis	11
Cuadro: Elección 2019 – Consejo de Ministros 1º de marzo 2020	12
II. Las manifestaciones en el período de transición	15
II.1. El presidente electo	15
II.1.1. Dimensión político-diplomática	15
II.2.2. Dimensión económica	17
II.2. El futuro canciller	18
II.2.1. Dimensión político-diplomática	18
II.2.2. Dimensión económica	20
II.3. Análisis	21
Cuadro: Manifestaciones en la dimensión político-diplomática	23
Cuadro: Manifestaciones en la dimensión económica	25
III. Las decisiones	25
III.1. Dimensión político-diplomática	25
III.2. Dimensión económica	28
III.3. Dimensión militar-estratégica	29
III.4. Análisis	30
Cuadro: Decisiones en la dimensión político-diplomática	32
Cuadro: Decisiones en la dimensión económica	33
Cuadro: Decisiones en la dimensión militar-estratégica	34
Conclusiones	34
Bibliografía	37

Presentación

Este Documento de Trabajo tiene como objetivo analizar las pautas y propuestas concretas en materia de política exterior del período de transición e instalación del gobierno que asumió el 1° de marzo de 2020 en Uruguay, así como las decisiones tomadas en los dos primeros meses de mandato. La utilidad de la propuesta consiste en revelar los puntos de partida en las diferentes dimensiones de la política exterior con vistas a futuros análisis sobre esta nueva administración de gobierno.

Está claro que el contexto de los primeros meses quedó fuertemente determinado por la pandemia del Coronavirus (COVID-19). Esta crisis sanitaria mundial desató acciones en política exterior de los Estados nacionales. La Cancillería uruguaya cumplió un activo rol con una serie de acciones como: reuniones presidiendo la Junta Nacional de Migración; expedición de pasaportes de emergencia para compatriotas portadores de pasaportes extranjeros que se encontraban de viaje con restricciones migratorias adoptadas por varios países; instrucciones a los consulados para poner en marcha medidas de emergencia destinada a los uruguayos en el exterior con especial atención a los que se encontraron varados; la coordinación de la Dirección de Protocolo y Ceremonial de Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de la “Operación ‘Todos en Casa’, Corredor Humanitario”; operaciones de corredor humanitario con cruceros anclados en costas uruguayas; un operativo de repatriación recíproca con Argentina, Chile y México; incluso un incidente con el gobierno de Venezuela a raíz de las condiciones sanitarias en que pudieran llegar al aeropuerto de ese país, pasajeros de un vuelo sanitario a Montevideo.

En este trabajo no se analizan estas acciones, ya que la investigación se centra en pautas, propuestas concretas y decisiones, usuales y características en relaciones exteriores. Cabe alertar que el fin del período estudiado coincide con la decisión del gobierno argentino de no seguir acompañando a sus socios en la agenda de negociaciones comerciales del MERCOSUR con terceros actores del sistema internacional. Esta decisión, obviamente, repercutirá en la estrategia nacional sobre inserción internacional, trascendiendo la dimensión económica y comercial, e incluyendo las relaciones multilaterales entre los socios del bloque subregional y las propias relaciones bilaterales entre Uruguay y Argentina.

Como antecedente que apuntala esta investigación, en 2019, el Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República publicó un Documento de Trabajo con el análisis de los programas de gobierno de los siete partidos políticos que, finalmente en las elecciones de octubre de ese año, obtuvieron representación parlamentaria. El análisis respondió a una metodología aplicada 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

¹ Fernández Luzuriaga, Wilson (2019) *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2019*.

Este trabajo reconoce la centralidad del eje Presidente de la República – Ministro de Relaciones Exteriores, al menos dentro del Poder Ejecutivo, en el sistema de toma de decisiones de la política exterior uruguaya. Por lo tanto, estudia tanto las manifestaciones de estos dos funcionarios como las decisiones contenidas en los comunicados oficiales emanados, principalmente, de la Cancillería. Desde el objetivo enunciado en el primer párrafo de esta Presentación, el análisis formaliza las dimensiones temáticas, los planos espaciales y los destinatarios de las manifestaciones y decisiones del gobierno.

Con relación al sistema de toma de decisiones, aquí se recoge un marco analítico elaborado en el PEI, asumiendo la propuesta del internacionalista argentino Roberto Russell (1990: 255-256).² En efecto, el estudio de los actores que intervienen en la política exterior uruguaya contempla tres dimensiones interrelacionadas: la institucional -agregada por el PEI-³, la estructural y la procesal. La dimensión institucional refiere a las normas formales, básicamente constitucionales, que delimitan los órganos de representación del Estado en el exterior para un país determinado y las instituciones que poseen autonomía para tomar decisiones en política exterior (Fernández Luzuriaga, 2015: 18). La dimensión estructural –o estructura decisoria para Russell- está integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen, en un período determinado, la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que esa decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida. En cambio, la dimensión procesal –proceso decisorio para Russell- hace a una dinámica que implica la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales, extranjeros e internacionales, todos en procura de ejercer influencia sobre la política exterior. Esa dinámica también refiere a una secuencia temporal, que se inicia con una conjunción de estímulos internos y externos que instan a una decisión gubernamental y que finaliza cuando dicha decisión es, efectivamente, adoptada en la dimensión estructural. Así, el análisis de la dimensión estructural requiere indicadores como tamaño, diferenciación y especialización, al tiempo que la dimensión procesal se caracteriza por influencia, evaluación de información y de alternativas, y adopción efectiva de decisiones.⁴

Como se adelantara, a fines de 2015 y después de un largo proceso de investigación en el PEI, se publicó un trabajo sobre la toma de decisiones en la política exterior uruguaya. El trabajo argumenta sobre la centralidad del triángulo presidente-canciller-Parlamento en las relaciones exteriores de Uruguay. Así, el triángulo decisorio constituye la dimensión

² Fernández Luzuriaga, Wilson (2015) *Toma de decisiones en política exterior uruguaya: de los autores paradigmáticos a la realidad jurídica*.

³ A propuesta de su docente-investigador Hernán Olmedo González.

⁴ Desde las características de estructura y proceso decisorios, Russell (1990: 258-263) construye un modelo de análisis de los sistemas de tomas de decisiones para un país determinado en un contexto temporal definido. Así, el número de actores gubernamentales que participa en el proceso decisorio será un indicador sobre el grado de centralización-descentralización de la política exterior, al tiempo que la coherencia, la cohesión y el acuerdo darán cuenta del grado de unidad-fragmentación en dicho proceso. En definitiva, se podrá calificar a los procesos decisorios como centralizados y unitarios, centralizados y fragmentados, descentralizados y unitarios o descentralizados y fragmentados.

estructural, en cuanto ámbito facultado y capacitado para tomar decisiones que comprometan los recursos de Estado y cuyas decisiones finales son de muy difícil reversión. Como conclusión, la consagración de este triángulo decisorio se entiende desde: la doble condición de jefe de Estado y jefe de gobierno del Presidente de la República; su potestad de nombrar y destituir al Ministro de Relaciones Exteriores sin necesidad de intervención parlamentaria; la exigencia de perfeccionar la decisión del Poder Ejecutivo con la coincidencia de, al menos, la voluntad del presidente y el canciller; la capacidad del Poder Legislativo de desviar una decisión adoptada, o en proceso de adopción, del Poder Ejecutivo, incluso con potestades de destitución del canciller (Fernández Luzuriaga, 2015).

Puntualmente, las materias o instancias de materialización de la política exterior, en tanto política pública, en las que deben coincidir solamente las voluntades del eje presidente-canciller son: el nombramiento de funcionarios diplomáticos y consulares con excepción de los jefes de Misión diplomática; la autorización para el ejercicio de funciones a agentes diplomáticos y cónsules extranjeros; la ruptura de relaciones diplomáticas. Además de esta coincidencia de voluntades en el Poder Ejecutivo, la Constitución uruguaya requiere el ingreso del Parlamento en el triángulo decisorio para: el nombramiento de jefes de Misión diplomática; la destitución de funcionarios diplomáticos y consulares; la ratificación de tratados; la declaración de guerra⁵ (Fernández Luzuriaga, 2015).

Con relación a las dimensiones temáticas, planos de acción y destinatarios de las manifestaciones y decisiones del gobierno, el trabajo retoma la definición de Russell (1990: 255), considerando a la política exterior como “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 lo tanto, se adoptarán las tres dimensiones de la definición. 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 (Fernández Luzuriaga: 2016:11).

Finalmente, para estudiar las relaciones exteriores uruguayas, desde su asiduidad, en el año 2016 y en el marco del PEI, se establecieron macro categorías para clasificar a los actores destinatarios de los mensajes.⁶ Las macro categorías de destinatarios, en primer y segundo

⁵ Sin llegar al extremo de la guerra, en las decisiones del triángulo deben considerarse: el ingreso de tropas extranjeras en el territorio nacional; la salida de fuerzas nacionales; la adopción de medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior. Pero en estas situaciones, el eje central dentro del Poder Ejecutivo, lo configuran naturalmente, el presidente con el Ministro de Defensa Nacional, eventualmente incorporando a la figura del canciller.

⁶ Fernández Luzuriaga, Wilson (2016) *El Plan Estratégico de la Cancillería uruguaya: un modelo para evaluar resultados*.

término, implican 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, China y dos subcategorías residuales. En quinto término, se instala la macro categoría de los Organismos Internacionales, entendidos desde un concepto laxo que implica que no necesariamente se trate de sujetos de Derecho Internacional. En sexto, séptimo y octavo término, se adicionan macro categorías genéricas: actores privados externos, sean extranjeros o internacionales; ciudadanos extranjeros; comunidad internacional en su conjunto (Fernández Luzuriaga, 2016).

Este trabajo, en una primera, instancia describe y analiza el sistema político nacional en referencia a los resultados de las elecciones nacionales 2019 y a la conformación del gobierno que asumiera en marzo de 2020, incluido el breve acuerdo programático en materia de política exterior de los partidos políticos que finalmente conformaron la coalición que acompaña al presidente Luis Lacalle Pou. En una segunda instancia, reseña las pautas inaugurales y las propuestas concretas en política exterior del presidente electo y del canciller designado Ernesto Talvi, a su vez líderes de los partidos tradicionales y socios mayoritarios en la llamada Coalición Multicolor. En una tercera instancia, describe las decisiones concretas en política exterior en los primeros dos meses de gobierno.

Wilson Fernández Luzuriaga

Cuadro: Dimensiones, planos y destinatarios

Dimensiones	<p>Político-diplomática Económica Militar-estratégica</p>
Planos	<p>Nacional Bilateral Multilateral</p>
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 Diáspora 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 Foros o mecanismos multilaterales <i>ad hoc</i> o de menor formalidad</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.

I. El sistema político nacional

I.1. Elecciones nacionales e instalación del nuevo gobierno

En Uruguay, desde las elecciones de 1984 con la reinstitucionalización del país, el estudio de las decisiones de los siete gobiernos electos sobre la designación de sus Consejos de Ministros iniciales, ha resultado de enorme utilidad para la comprensión del sistema político. La composición de los gabinetes fue apreciada como un primer engranaje para la gobernabilidad, relacionándolo estrechamente con las bancas parlamentarias obtenidas por cada partido político. En ese mismo contexto, la designación de los ministros de Relaciones Exteriores ha sido vista, al interior del propio sistema político, como un elemento de mayor o menor facilitación de consensos en política exterior.

El domingo 24 de noviembre de 2019, la ciudadanía se expedía en segunda elección (balotaje) dándole el triunfo al candidato del Partido Nacional (PN) Luis Lacalle Pou con el 48,9 % (1.189.313) de los votos contra un 47,4% (1.152.271) de los obtenidos por el candidato del Frente Amplio (FA) Daniel Martínez. En la primera elección del 26 de octubre, el FA había sido la fuerza política más votada con el 39% de las adhesiones contra un 28,6% del PN, un 12,3 % del Partido Colorado (PC), un 11% de Cabildo Abierto (CA), un 1,4 del Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI), un 1,1% del Partido de la Gente (PG) y un 1% del Partido Independiente (PI). Como consecuencia la asignación de bancas en el Parlamento respondió a la siguiente distribución: FA 13 senadores y 42 representantes nacionales; PN 10 senadores más la Vicepresidente de la República⁷ y 30 representantes nacionales; PC, 4 senadores y 13 representantes nacionales; CA, 3 senadores y 11 representantes nacionales; PERI, PG y PI, 1 representante nacional cada uno.⁸

La noche del 26 de octubre los líderes y candidatos presidenciales del PC, Ernesto Talvi; de CA, Guido Manini Ríos; del PG, Edgardo Novick y del PI, Pablo Mieres, anunciaron su apoyo a Lacalle Pou para la segunda elección. El líder nacionalista responde públicamente, llamando a conformar una coalición electoral y de gobierno con vista a la administración 2020-2025. Como se ilustrara, Lacalle Pou logra el triunfo en noviembre con la llamada Coalición Multicolor. Como consecuencias, y desde una dimensión parlamentaria, esta coalición estará respaldada por 17 senadores más la Vicepresidente de la República, Beatriz Argimón y por 56 representantes nacionales. En definitiva, 74 de los 130 legisladores que componen la Asamblea General.

Finalmente, el Consejo de Ministros que asume a partir del 1º de marzo, quedó integrado con siete ministros pertenecientes o propuestos por el PN: Ministro del Interior; Ministra de Economía y Finanzas; Ministro de Defensa Nacional; Ministro de Educación y Cultura; Ministro de Transporte y Obras Públicas; Ministro de Industria, Energía y Minería; Ministro

⁷ Con voz y voto en la Cámara de Senadores y en la Asamblea General, en ambos casos como presidente.

⁸ https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/nacionales/elecciones_nacionales2019

de Desarrollo Social. A su vez, tres ministros son ciudadanos que responden al PC: Ministro de Relaciones Exteriores; Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca; Ministro de Turismo. Otros dos fueron propuestos por CA: Ministro de Salud Pública; Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Finalmente, al frente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social fue designado el líder del PI. Cabe acotar que Novick como líder del PG, anunció, antes de suscribir el acuerdo programático, que su partido político no integraría el Gabinete.

I.2. El acuerdo programático

La Coalición Multicolor, gestada la noche que se conocieron los resultados de la primera elección, presentó a la ciudadanía un acuerdo programático sumario titulado *Compromiso por el país*, firmado por los cinco candidatos presidenciales de los partidos políticos coaligados. El documento contiene un apartado –el número 5 que abarca dos páginas- titulado “Inserción Internacional: abrir mercados y hacer alianzas”, expresión que ya trasluce un sesgo economicista para la política exterior programada para el lustro 2020-2025.

En esta sección se estudiarán los términos del acuerdo, siguiendo el criterio de clasificación de las dimensiones analíticas comprensivas de la política exterior de Russell. Asimismo, se comentará brevemente el grado de coincidencia con los programas de los cinco partidos signatarios, basado en el trabajo del PEI referido en la Presentación, que compara las propuestas de todos los partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria en 2019.⁹

I.2.1. Dimensión político-diplomática

La expresión introductoria que estampa el *Compromiso por el país*, en una clara crítica a los gobiernos del FA, diagnostica que: “Tras años de una política exterior movida por las ‘afinidades ideológicas’, el país ha quedado encerrado en un MERCOSUR bloqueado y aislado”. Y a continuación plantea, como primer tema, la necesidad de realinear la política exterior con los principios del Derecho Internacional, la solución pacífica de las controversias, la democracia, la defensa de los derechos humanos y el respeto al Estado de Derecho.

El segundo tema en esta dimensión, supone el compromiso de establecer un “Plan Estratégico de política exterior 2020-2025” y sesga la necesidad de elaborarlo, en la dimensión económica de las relaciones exteriores, al expresar que dicho plan deberá guardar “estrecha” relación con las necesidades y oportunidades del país productivo.

El tercer gran tema hace a aspectos institucionales de la política exterior e incluye: reorientar, reentrenar y redespigar al Servicio Exterior para transformarlo en una gran fuerza comercial, impulsando una estrategia de diversificación de mercados y de mejora de las condiciones de ingreso de bienes y servicios nacionales; estimular el comercio electrónico

⁹ Fernández Luzuriaga, Wilson (2019) *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2019*.

mediante el uso de plataformas digitales; instalar un programa de internacionalización de la tecnología que incluya la instauración de embajadas tecnológicas, acuerdos para evitar la doble tributación, acuerdos para fomentar la radicación de empresas innovadoras y para promover la cooperación de la industria local con industrial globales; fortalecer a las entidades de fomento y desarrollo sobre comercio e inversiones, evitando duplicaciones. La última propuesta planteada y la única sobre aspectos institucionales que no muestra un sesgo economicista, refiere escuetamente a desarrollar la diplomacia cultural.

Finalmente, los cinco partidos políticos estampan, en un cuarto tema, la promesa de desarrollar una política de fronteras que responda a desequilibrios de corto y mediano plazo. Para ello, otra vez desde un sesgo economicista, se propone analizar la estructura de costos del comercio fronterizo, implementando medidas que permitan su competitividad.

I.2.2. Dimensión económica

La idea introductoria de una política exterior movida por afinidades ideológicas que trajo como consecuencia un país encerrado dentro de un MERCOSUR estancado, es también desarrollada desde esta dimensión. Así, se plantea que las condiciones del país para acceder a muchos mercados hacen que los productos no sean competitivos y, como consecuencia, esta mala política comercial repercute negativamente sobre el empleo, la inversión y las condiciones de vida de los uruguayos. Por tanto, *Compromiso por el país* imprime la propuesta de trabajar por una flexibilización de las reglas del MERCOSUR relativa a la búsqueda de otros acuerdos comerciales de los Estados miembros: “Necesitamos un MERCOSUR moderno, ágil y flexible”.

Asimismo, el documento también resalta una serie de acciones futuras en el plano multilateral, no agotando la estrategia de inserción internacional en el MERCOSUR, ni en las relaciones MERCOSUR-terceros. A saber: presencia activa en todos los ámbitos de negociación multilateral; mejor aprovechamiento de las oportunidades que presentan los acuerdos ya firmados por Uruguay como el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC; impulso de nuevos acuerdos comerciales, especialmente con los principales países del Sudeste Asiático.

I.2.3. Dimensión militar-estratégica

Esta dimensión está plasmada, en su totalidad, en el apartado 7 del *Compromiso por el país*, titulado “Una política de defensa adecuada al siglo XXI”. El primer compromiso vinculado a la política exterior radica en continuar con la participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de las Naciones Unidas y en cumplimiento con los acuerdos internacionales suscritos. Esto supone el despliegue de contingentes militares, observadores militares, policiales e integrantes en Estados Mayores Multilaterales.

El segundo compromiso refiere, genéricamente, a la protección integral a la soberanía sobre los recursos naturales, incluyendo subsuelos, reservas de agua potable, mar territorial y

espacio aéreo. El tercero, vinculado con el segundo, radica en reforzar la presencia del país en el continente antártico.

I.3. Análisis

Como ilustra el próximo Cuadro, el Consejo de Ministros inaugural, en líneas generales, responde a una distribución acorde con la representación parlamentaria de cada partido político que integra la Coalición Multicolor. No obstante, se aprecia una importante sobre representación del PI que, aportando un solo legislador, recibe un ministerio. Esta sobre representación a favor de un partido que se define como una social democracia y que es integrado, en su mayoría, por ciudadanos y sectores políticos provenientes de la coalición de izquierda FA, repercute en una modesta sub representación de CA, el partido liderado por el ex Comandante en Jefe del Ejército (2015-2019), Manini Ríos.

Asimismo, de los cuatro ministerios esenciales y de responsabilidad central del sector y del partido del presidente¹⁰, dos son encabezados por ciudadanos del entorno de Lacalle Pou: Azucena Arbeleche en Economía y Finanzas, y Javier García en Defensa Nacional. Como Ministro del Interior fue nombrado Jorge Larrañaga, el líder del segundo sector mayoritario del nacionalismo, Alianza Nacional, quien promoviera en la elección 2019 un plebiscito para reformar la Constitución en aspectos vinculados a la seguridad pública.¹¹ Finalmente, Talvi asume como Ministro de Relaciones Exteriores, lo que significa que el eje decisional de la política exterior en el Poder Ejecutivo, presidente-canciller, es conformado por los líderes de los partidos tradicionales.

¹⁰ En los estudios realizados en el PEI sobre la conformación del Consejo de Ministros inaugural en cada período de gobierno, se hace referencia a una postura reiterada del ex presidente Luis Alberto Lacalle de Herrera (1990-1995). El histórico líder nacionalista, sostuvo en la conformación de los gabinetes en 1990, 1995 y 2000, y desde distintos roles, que los cuatro ministerios aludidos en este párrafo, deben estar encabezados por ciudadanos de estricta confianza política del presidente, y si es posible pertenecer al partido y el sector político de éste.

¹¹ La reforma constitucional rotulada como “Vivir sin miedo”, fue plebiscitada con la primera elección del 26 de octubre. Si bien fue rechazada por la ciudadanía, obtuvo un 47% de adhesiones.

Cuadro: Elección 2019 – Consejo de Ministros 1º de marzo 2020

Partido político	Bancas	Porcentaje	Ministerios	Porcentaje
Partido Nacional	41	55,4	7	53,8
Partido Colorado	17	23	3	23,1
Cabildo Abierto	14	18,9	2	15,4
Partido de la Gente	1	1,4	0	0
Partido Independiente	1	1,4	1	7,7
TOTAL	74	100	13	100

Fuente: elaboración propia.

Con relación al programa de la Coalición Multicolor, y en la dimensión político-diplomática, el primer concepto se sella como fuerte crítica a la política exterior del FA, durante los últimos quince años, por atender afinidades o antipatías ideológicas para la inserción internacional del país. Esta apreciación estuvo presente en los programas de gobierno de los cinco partidos políticos. Así, una política exterior basada en la satisfacción del interés nacional y en la defensa de la soberanía fue proclamada específicamente por el PN, el PC, CA y PG. Asimismo, la idea de retomar un relacionamiento externo en torno a principios y valores emanados del Derecho Internacional, también fue una máxima reiterada en las plataformas preelectorales de los partidos de la coalición.

En cambio, la propuesta de *Compromiso por el país* de elaborar un plan estratégico para el lustro, solo había sido considerada en la plataforma preelectoral de CA. Cabe recordar que la primera vez que se presentó un plan de esta naturaleza como documento elaborado por la Cancillería para el quinquenio y difundido a toda la ciudadanía, fue en el último gobierno del FA con Rodolfo Nin Novoa como ministro.¹² No obstante, en el documento de la Coalición Multicolor, como se reseñó, el objetivo principal del plan se sesga a una estrecha relación con el país productivo.

El fuerte compromiso de la Coalición Multicolor con las mejoras en la institucionalidad de la política exterior, fue un tema exhaustivamente desarrollado en el programa de gobierno del PN y sobre todo en el del PC. El PC incluyó en su documento, una detallada propuesta sobre

¹² Ministerio de Relaciones Exteriores. *Plan Estratégico 2015-2020. Bases para la política exterior del Uruguay*. 28 de septiembre de 2015.

todo en lo que refiere a la escuela diplomática, el Instituto Artigas del Servicio Exterior (IASE), y a los mecanismos diseñados para el comercio exterior.¹³ CA también alistó en su plataforma, algunas propuestas centradas en negociaciones y acuerdos comerciales. Con relación al desarrollo de una diplomacia cultural de *Compromiso por el país*, cabe acotar que para las elecciones de 2019, CA estampó una máxima programática bien específica con una proposición sobre una activa diplomacia cultural para difundir los valores del artiguismo, el arte y las tradiciones uruguayas.

Finalmente, la política de frontera de *Compromiso por el país* como se reseñó, resalta los aspectos de desequilibrios en costos y precios. En las propuestas preelectorales de 2019, los dos partidos tradicionales desarrollaron apartados específicos sobre esta área, aludiendo al alto costo país y, en el caso específico del PC, a la necesidad de simplificar y clarificar trámites burocráticos de agencias estatales que operan en frontera.

Con relación a la dimensión económica, la idea del documento de la coalición sobre un MERCOSUR dependiente de concepciones político-ideológicas, estancado en su agenda interna y poco flexible para relacionarse con otros actores y para permitir a sus socios explorar acuerdos comerciales, constituye un diagnóstico unánime de los cinco partidos. El PN reclamaba una política de sinceramiento para la plena instalación de una zona de libre comercio, la concreción del acuerdo con la Unión Europea y una aproximación a la Alianza del Pacífico. El PC diagnosticaba el desuso del mecanismo Unión Aduanera en el sistema internacional y proponía retomar la soberanía para negociar TLCs, aunque también resaltaba la importancia de concretar el acuerdo con la Unión Europea. El PG, directamente, promovía la revisión e incluso la derogación de la Resolución 32/00 (que prohíbe la firma unilateral de acuerdos comerciales), la revisión de las barreras arancelarias y no arancelarias intrabloque, y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales como condición para la permanencia en el MERCOSUR. Finalmente, el PI sentenciaba la imposibilidad de alinear los intereses de los países socios para construir una política comercial común y también argumentaba la obsolescencia del modelo Unión Aduanera, proponiendo alternativas como el esquema de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), donde sus miembros armonizan la política comercial pero con grados de libertad en la negociación extrabloque. En cambio, CA, ponderaba el rol del bloque como actor en el sistema internacional, con el acuerdo con la Unión Europea como ejemplo para negociar con otros actores como Estados Unidos de América, China, India, la Unión Económica Euroasiática o la Unión Africana; asimismo alertaba sobre el destino de las exportaciones uruguayas dentro del MERCOSUR, con medio y alto valor agregado, difíciles de colocar en otros mercados.

Sobre la apuesta de inserción internacional de corte más multilateral, también puede concluirse que los programas de los cinco partidos políticos coinciden con el documento

¹³ Su candidato, Ernesto Talvi, manejaba en la campaña como uno de sus eslóganes, terminar con la diplomacia de cóctel y encarar una comercial como la de Nueva Zelanda o Chile. Ya como canciller, explicó a la prensa que la expresión era una manera de decir que la diplomacia no puede ser un vínculo por el vínculo mismo, sino un vínculo para cumplir objetivos concretos (El País, 18 de abril de 2020).

Compromiso por el país. No obstante, el PN abrevó a un sistema internacional incierto por la pérdida de protagonismo de espacios multilaterales como OTAN, OMC, la misma Unión Europea, los acuerdos sobre cambio climático o migraciones; proponía acciones concretas referidas a la defensa de la democracia y los derechos humanos en el marco de OEA o en instancias como el Grupo de Lima, así como la presencia activa en todos los ámbitos de articulación multilateral, principalmente ONU y OMC. EL PC apostaba al aprovechamiento de los acuerdos vigentes en la OMC o el seguimiento a espacios más acotados como al Acuerdo Comprensivo y Progresivo para la Asociación Transpacífica o la Asociación Económica Integral Regional; en la región consideraba a la UNASUR como acuerdo vacío de contenido instando a reforzar la presencia en OEA y ALADI. CA le asignaba a la Cancillería el rol central en las negociaciones comerciales, en consulta obligatoria con los distintos sectores de la sociedad implicados, y adhería al respeto del multilateralismo en una crítica a su fragmentación por parte de los países fuertes. El PG, bajo la consigna, abrir mercados y multiplicar alianzas, resaltaba la profundización del espectro de acuerdos bilaterales de protección de inversiones y la firma de nuevos acuerdos, en particular con economías emergentes en las que los competidores de Uruguay están presentes. Finalmente, el PI alababa todas las políticas de los últimos treinta años que materializaron un proceso gradual pero permanente de apertura comercial, incluyendo críticas a los gobiernos del FA por su escaso aprovechamiento, y calificaba como prioritario suscribir acuerdos comerciales con los principales mercados en el Sudeste y Sur de Asia, donde los rivales exportadores del país entran en condiciones preferenciales.

Para finalizar, en la dimensión militar-estratégica, tres de los cinco partidos políticos de la coalición resaltaban la continuidad de la participación uruguaya en las OMP como lo hace *Compromiso por el país*. Los partidos tradicionales, en un mensaje crítico hacia el FA como fuerza política, reclamaban no transmitir dudas sobre su continuidad. CA afirmaba su apoyo a las misiones, calificándolas como política de Estado.

Finalmente, la protección integral a la soberanía sobre los recursos naturales es también un tema priorizado en las propuestas preelectorales de cuatro de los cinco partidos coaligados – PN, PC, CA y PG-, y que se plasma en el documento común. Sin duda, CA lo desarrolló en forma más exhaustiva, reclamando más presupuesto para dotar a las Fuerzas Armadas de un mayor potencial, y proponiendo la creación de un centro de comando y control en espacios fronterizos. Asimismo, la mayor apuesta a una presencia nacional en el espacio antártico quedó sellada en los programas de gobierno de 2019 del PN y de CA.

II. Las manifestaciones en el período de transición

II.1. El presidente electo

II.1.1. Dimensión político-diplomática

El 1º de diciembre, a una semana de haber sido electo y en una extensa entrevista, Luis Lacalle Pou da una clara señal sobre esta dimensión al explicar que la satisfacción del interés nacional es un objetivo contrapuesto a priorizar o restringir las decisiones en política exterior por el grado de afinidad ideológica con otros países. Desde esa premisa admite la falta de coincidencia con los gobiernos del FA sobre las relaciones bilaterales con Venezuela. No obstante, va más allá, al censurar no solo la ponderación de la afinidad ideológica, afirmando que la postura frenteamplista “está muy vinculada, primero a factores ideológicos, después a factores personales y luego económicos: hay gente que hizo negocios con el gobierno de Maduro”. Concretamente, el presidente electo promete “condenar la dictadura de Maduro en todos los estrados”, como herramienta para que Venezuela recupere la democracia. Si bien, Lacalle Pou aclara que esta idea no necesariamente significará la ruptura de relaciones diplomáticas, adelanta que “[esta] visión es más parecida a la que sostiene el Grupo de Lima. Sumarme o no a grupos no es una de las definiciones que vamos a tomar ahora”. Esto también implica que, seguramente, Uruguay deje de pertenecer al Mecanismo de Montevideo.¹⁴ El presidente electo también argumenta “la superpoblación de estrados internacionales”, lo que redundaría en una falta de eficiencia, y asegura que basta con trabajar a nivel de ONU y OEA. Finalmente, sostiene que la falta de un poder sancionatorio en el Derecho Internacional hace que se deba apelar al diálogo, al consenso y, a la paciencia: “La estridencia en las relaciones exteriores es muy nociva”.¹⁵

Un día después, el 2 de diciembre, el presidente electo se reunió con el Presidente de la República Tabaré Vázquez (2015-2020). En una conferencia en la propia Torre Ejecutiva, anunció que Uruguay abandonaría el Mecanismo de Montevideo. Lacalle Pou fundamenta dos ideas rectoras ya mencionadas al expresar: “Nosotros tenemos una concepción general sobre la superabundancia de estrados internacionales. La superpoblación de grupos a nosotros no nos convence, y menos cuando tiene una gran afinidad ideológica. No hay que viajar por viajar”.¹⁶

Pero, sin duda, la decisión más radical de Lacalle Pou en calidad de presidente electo, radica en la no invitación a los presidentes Miguel Díaz Canel de Cuba, Daniel Ortega de Nicaragua y Nicolás Maduro de Venezuela a la ceremonia de asunción. Ese mismo 11 de

¹⁴ Creado, el 7 de febrero de 2019 en Montevideo, en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Situación en Venezuela patrocinada por México y Uruguay. De la Conferencia participaron, además, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, Países Bajos, España, Suecia, Bolivia, Costa Rica y Ecuador. El Mecanismo fue constituido por Uruguay, México y la CARICOM, posteriormente se sumó Bolivia.

¹⁵ El País, 1º de diciembre de 2019.

¹⁶ La República, 2 de diciembre de 2019.

febrero, en simultáneo, decide invitar a la presidenta interina de Bolivia, Jeanine Áñez. Al respecto Lacalle Pou sostuvo: “No estoy dispuesto a que en nuestra asunción esté el dictador Maduro. Es una decisión personal, de la cual me hago cargo”. También explicó que Uruguay mantiene relaciones diplomáticas y comerciales con muchos Estados: “Que uno tenga relaciones comerciales por el interés nacional es distinto a valorar que se violentan y violan los derechos humanos, entre otros países en Venezuela”.¹⁷

Desde argumentaciones similares, en la entrevista del 1º de diciembre, Lacalle Pou propuso volver a practicar una política pendular entre Argentina y Brasil como forma de resolver el histórico e ineludible dilema derivado de la posición geopolítica del país: “Creo que Uruguay tiene una oportunidad muy interesante en estos tiempos de ser de nuevo bisagra entre los grandes”. Ante la realidad ineludible de intereses confluyentes y contrapuestos entre los tres países, el gobierno no puede negociar “con la guardia levantada”, por lo tanto no debe adicionar definiciones ideológicas que complejicen la relación. En definitiva, para el presidente electo, el interés nacional “incluye entre otras cosas, tranquilidad en la región. El mundo mira a la región y dentro de la región elige a Uruguay”.¹⁸

Esta idea es reiterada en el discurso su asunción, el 1º de marzo, cuando manifiesta que el MERCOSUR debe fortalecerse, ya que los procesos iniciados, “si no se terminan, generan descreimiento”. Para ello, sentencia que no debe importar el signo político de cada uno de sus miembros: “Si dejamos de lado estas cuestiones ideológicas que nos pueden diferenciar, el bloque se va a fortalecer en el concierto internacional”.¹⁹

El último tema activado en este período por Lacalle Pou, en la dimensión político-diplomática, hace a la reelección del ex canciller uruguayo en el gobierno de José Mujica (2010-2015), Luis Almagro, como Secretario General de la OEA para el período 2020-2025. El futuro presidente afirmaba, como argumentos a considerar, su gestión misma, pero también la posibilidad que un uruguayo ocupe un cargo tan importante. Y nuevamente insistió en el error de ponderar la política exterior a partir de concepciones ideológicas, ya que al recordar que con Almagro no comparte partido político y que hubo enfrentamientos en su gestión como ministro, rechazó la idea de “relaciones exteriores [basadas] en mi electorado”. Finalmente, apeló al consenso en la toma de decisiones, mediante una concepción peculiar, cuando afirmó que: “La opción final será, obviamente en consulta, no preceptiva, pero con los otros partidos y mayoritariamente con la coalición”.²⁰

En concreto, el 16 de enero, Lacalle Pou se comunica con Almagro para transmitirle que el futuro gobierno apoyará su reelección. El mensaje a la opinión pública se materializa a través

¹⁷ Infobae, 16 de febrero de 2020.

¹⁸ El País, 1º de diciembre de 2019.

¹⁹ Presidencia de la Republica. “Discurso completo del presidente Luis Lacalle Pou en la Asamblea General”.

²⁰ El País, 1º de diciembre de 2019.

de la cuenta de Twitter del futuro canciller Ernesto Talvi, quien expresa que la decisión: “Reafirma nuestro compromiso con el sistema interamericano de relaciones, con los valores democráticos y con los DD.HH”.²¹

II.1.2. Dimensión económica

Las manifestaciones centrales de Lacalle Pou como presidente electo, en esta dimensión, tienen como destinatario privilegiado a Estados Unidos de América. En efecto, el futuro presidente se reunió, el 20 de diciembre, con el embajador en Uruguay, Kenneth George, en la sede partidaria de su sector “Todos” del PN. George dijo que su gobierno estaría afín en negociar un acuerdo de libre comercio con Uruguay: "Es una idea muy importante de los Estados Unidos".²² El diplomático, ex Subsecretario Adjunto y Director General del Servicio Comercial en el Departamento de Comercio (1981-1985), dijo apreciar la oportunidad desde su calidad de empresario. Los primeros días de enero, es Lacalle Pou quien se contacta telefónicamente con el Secretario de Estado, Michael Pompeo, para proponerle la negociación de un TLC bilateral, ya sea en forma individual o a través del MERCOSUR. Tras el intercambio, la propia Secretaria de Estado emitió un texto que informa: "Los Estados Unidos esperan avanzar en el desarrollo de una asociación más estrecha con la base de Uruguay en nuestro compromiso compartido de fortalecer las instituciones democráticas y la seguridad en la región".²³ Y pocos días después, Lacalle Pou y su futuro canciller Ernesto Talvi, recibieron al Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, David Hale. El funcionario manifestó que recién se inician conversaciones sobre la posibilidad de concretar un TLC bilateral con Uruguay o con el MERCOSUR, pero aseguró que, de todas formas, su gobierno pretende una “relación importante y fuerte” con Uruguay y que un TLC da un “marco perfecto para ese objetivo”.²⁴

Finalmente, en su discurso de asunción, Lacalle Pou dedica algunas expresiones a lo que denomina el “Uruguay internacional”. Allí sostiene que la idea del fortalecimiento del MERCOSUR para consagrarlo como un actor con peso en el sistema internacional supone, “al mismo tiempo”, su flexibilización para que cada socio pueda avanzar en procesos bilaterales con otros países, en una clara referencia a la habilitación para que sus integrantes puedan negociar y concretar TLCs con terceros. No obstante, también alienta a finalizar el proceso para la firma del acuerdo con la Unión Europea.²⁵

También ante la Asamblea General, el nuevo presidente confirma una consigna tradicional del PN: la descentralización. Así, recuerda que Uruguay padece un desequilibrio poblacional

²¹ El Observador, 16 de enero de 2020.

²² Montevideo Portal, 20 de diciembre de 2019.

²³ Montevideo Portal, 6 de enero de 2020.

²⁴ La República, 23 de enero de 2020.

²⁵ Presidencia de la Republica. “Discurso completo del presidente Luis Lacalle Pou en la Asamblea General”.

entre las zonas metropolitanas y el resto del país, que produce migración por un estímulo económico, educativo, sanitario y de confort. El compromiso radica en: potenciar los instrumentos que estimulen las inversiones; crear un verdadero Sistema Nacional de Puertos para el desarrollo de distintas regiones; hacer viable la hidrovía del Río Uruguay; explorar la idea de un puerto en el Este así como de un aprovechamiento del puerto de La Paloma.²⁶

II.2. El futuro canciller

II.2.1. Dimensión político-diplomática

Ernesto Talvi, en una entrevista publicada el 1º de diciembre, da su primera opinión sobre el régimen de Nicolás Maduro y argumenta que “en Venezuela no hay respeto por la dignidad humana. Se están violando los derechos humanos [...] sistemáticamente”. En esa misma instancia y reflexionando sobre el “eje bolivariano”, el ex candidato colorado prefirió no calificar de golpe de Estado la situación acaecida en Bolivia. Argumentó que Evo Morales “organizó un fraude en una elección que ya carecía de legitimidad” y por lo tanto no se trató de “un quiebre institucional que nació por combustión espontánea [...]”. El fraude fue reconocido por Morales, implícitamente, al volver a convocar a elecciones, concluyendo que el ex presidente debió renunciar y como no lo hizo, el ejército le pidió la renuncia.²⁷

Cabe señalar que el mismo 11 de febrero, cuando Lacalle Pou anunció que no invitaría a los presidentes de Cuba, Nicaragua y Venezuela a su asunción, Talvi se manifestó en una misma sintonía, a pesar que el futuro presidente asegurara que su decisión era personal. Al respecto reafirmó que: “Venezuela, Cuba y Nicaragua no son democracias plenas y en algunos casos la violación a los derechos humanos es sistemática”. Particularmente sobre la situación de Venezuela, el canciller designado adelantó que reconoce a la Asamblea Nacional como el último órgano democráticamente electo, y a Juan Guaidó como presidente de la misma y actor fundamental en el proceso de transición democrática.²⁸

También en calidad de canciller designado, en la reunión junto a Lacalle Pou con Hale, Talvi explicó que se habló de las crisis políticas internas en Venezuela y Bolivia, calificando a esta última como “transición que va a culminar en un proceso democrático abierto”. Pero el punto central que resaltó fue la idea común de potenciar a la OEA por sobre “grupos que nacen para resolver problemas puntuales”, en lo que podría constituir una alusión al Grupo de Lima y al llamado Mecanismo de Montevideo.²⁹

En la entrevista del 1º de diciembre, Talvi, después de explicar su posición sobre el futuro del MERCOSUR desde la dimensión económica, la que será analizada en el próximo

²⁶ Presidencia de la Republica. “Discurso completo del presidente Luis Lacalle Pou en la Asamblea General”.

²⁷ El País, 1º de diciembre de 2019.

²⁸ La República, 12 de febrero de 2020.

²⁹ La República, 24 de enero de 2020.

apartado, coincide con la aspiración de Lacalle Pou de un Uruguay mediador entre Argentina y Brasil. Esta vieja apuesta de la diplomacia uruguaya, de pendular entre las potencias regionales y limítrofes, es también el disparador para apuntalar la idea rectora de la Coalición Multicolor. Así, el futuro canciller explicaba que el objetivo radica en que los problemas no se personalicen ni que adicione componentes ideológicos: “Nos relacionamos con Estados y no con gobiernos; no por afinidades, sino por intereses”.³⁰

Este concepto, será reiterado por Talvi en su discurso de asunción del 2 de marzo, cuando afirme que se relacionará con Estados y no con gobiernos: “Para eso, nuestra política exterior no estará basada nunca en afinidades ideológicas circunstanciales. Aspiramos a tener relaciones diplomáticas cordiales y comerciales abiertas con todos los países”.³¹

Asimismo, en su calidad de canciller designado, Talvi no duda en mostrar su apoyo a la actuación de Luis Almagro y observa que se trató de un Secretario General de la OEA atípico, “casi un activista; pero un activista de causas que compartimos”. No obstante en una definición, seguramente respetuosa de la decisión que pudiera tomar Lacalle Pou, no se pronuncia sobre la reelección. Estos comentarios, dan pie a Talvi para emitir un lineamiento, también coincidente con Lacalle Pou, sobre el valor de las instituciones internacionales vigentes. Así expresa que no apoya la creación de nuevos esquemas multilaterales como el Grupo de Lima, en el entendido que la OEA es más representativa para hacerse cargo del tema de la salida a la crisis venezolana: “Hay que fortalecer las instituciones que existen y no crear un grupo para atender cada circunstancia”.³²

En esta dimensión político-diplomática, cabe considerar que Talvi designa al frente de todas las direcciones generales del Ministerio de Relaciones Exteriores a funcionarios diplomáticos de carrera, alguno de ellos confirmándolos en el cargo.³³ La mayoría de los nombres fueron anunciados por el futuro canciller, el 21 de febrero. Consecuentemente, su discurso de asunción comienza con una especial valoración de los seiscientos funcionarios. Y en esta dirección, las tres cuartas partes del discurso están dirigidas al ministerio como cuerpo. Así adelanta: una Cancillería enriquecida por los funcionarios de carrera diplomática, profesionales, administrativos y de servicios; una profesionalización total del Servicio Exterior, desde el fortalecimiento del IASE y desde oportunidades tanto a quienes ya han hecho carrera como a los jóvenes; una institución inclusiva con una política de género; una

³⁰ El País, 1º de diciembre de 2019.

³¹ Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de prensa N° 16/20.

³² El País, 1º de diciembre de 2019.

³³ Director General para Asuntos Técnico-Administrativos, Pablo Schneider; Director General para Asuntos Políticos, Pablo Sader; Directora General para Asuntos Económicos Internacionales, Victoria Francolino; Directora General para Asuntos de Integración y MERCOSUR, Valeria Csukasi; Director General de Cooperación Internacional, Federico Perazza; Director General para Asuntos Culturales, Ricardo Varela; Directora General para Asuntos Consulares y Vinculación, Pauline Davies; Director General para Asuntos de Frontera, Limítrofes y Marítimos, Nelson Chabén.

repartición que rinda cuentas, manteniendo informado en tiempo real al Parlamento. Talvi finaliza la exposición, informando que su primer acto será visitar la sede del IASE.³⁴

En cuanto a las relaciones exteriores, propiamente dichas, en su asunción, el nuevo canciller resalta los valores que identifican al país en el sistema internacional: el respeto por la democracia, los derechos humanos y la convivencia pacífica en la diversidad; valores que se defenderán en todos los foros regionales e internacionales. Para Talvi, se trata de defender “un orden internacional basado en reglas, en instituciones, en procedimientos y formalidades, no en el poder del más fuerte”. No obstante, subrayó que la política exterior también se basa en las relaciones humanas, por lo que importa tanto el contenido como la forma y, en consecuencia, prometió que no se verá a la Cancillería “caer nunca en una diplomacia de epítetos”.³⁵

II.2.2. Dimensión económica

En la entrevista del 1º de diciembre, Talvi, nuevamente, coincidió con Lacalle Pou en la idea del Uruguay bisagra, pero también en la dimensión económica. Brasil es calificado como un socio relevante en la estrategia nacional de apertura al mundo: “Era un país muy cerrado, muy proteccionista” y el sector privado entendió que el aislamiento lo estaba perjudicando, en un proceso que comenzó con la ex presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) y profundizó el actual presidente Jair Bolsonaro. Esto explica que el MERCOSUR haya podido firmar un acuerdo con la Unión Europea y que se esté hablando de acuerdos con Corea y Canadá. Sobre Argentina, el futuro canciller opinaba que el gobierno de Alberto Fernández “será pragmático”, descartando que implante medidas proteccionistas como las que afectaron a Uruguay en el primer período kirchnerista (2003-2015). No obstante, fiel a la plataforma de su PC y de los otros partidos de la Coalición Multicolor, Talvi asegura que Uruguay apostará por un MERCOSUR “moderno y flexible”. La flexibilidad la traduce en una reforma normativa que faculte a sus miembros a firmar tratados con terceros actores, sin necesidad de aval. Pero agrega que el avance de Brasil en su apertura comercial, habilitaría negociaciones con Estados Unidos de América y China: “Yo diría que después de veinte años de encierro, por primera vez estamos viendo la posibilidad de que el bloque sea como originalmente se concibió: como un regionalismo abierto”.³⁶

Cabe relatar que en calidad de canciller designado, Talvi se reunió el 13 de febrero con el canciller brasileño Ernesto Araújo, en Brasilia, y el 18 de febrero con el argentino Felipe Solá, en Buenos Aires. Las reuniones consecutivas son una muestra del futuro rol de articulador de Uruguay pretendido por el gobierno. Sobre las reuniones, Talvi, recordando que el MERCOSUR en 2019 logró cerrar las negociaciones con EFTA y con la Unión

³⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de prensa N° 16/20.

³⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de prensa N° 16/20.

³⁶ El País, 1º de diciembre de 2019.

Europea, y la nueva disposición de Brasil, aseguró que el gobierno uruguayo “buscará ‘liderar’ la generación de tratados de libre comercio con otros países”.³⁷

II.3. Análisis

En esta sección se identificarán los planos hacia donde se proyectan los mensajes, así como sus respectivos destinatarios esta etapa de transición. Así, en la **dimensión político-diplomática**, la idea rectora por excelencia fue, como en el acuerdo programático de la Coalición Multicolor, instaurar una política exterior ajena a definiciones ideológicas. El tema Venezuela y los países que se identifican con el llamado eje bolivariano, se constituye en el ícono para activarla. Así, Lacalle Pou resalta su discrepancia con los gobiernos del FA por establecer una relación con Venezuela desde la afinidad ideológica y los intereses económicos particulares. La condena al régimen, en todos los estrados, es la herramienta para que los venezolanos recuperen la democracia, lo que no implicaría una ruptura de relaciones diplomáticas. Asimismo, en plena Torre Ejecutiva, confirma la salida del Mecanismo de Montevideo, señalando indirectamente, que es otra agrupación ideológica. De todas formas, la manifestación más dramática del presidente electo, la constituye la no invitación a los presidentes de Cuba, Nicaragua y Venezuela, y la invitación a la presidenta de Bolivia. Los dos primeros mensajes son claramente proyectados en un plano nacional con el destinatario FA como actor del sistema político en la macro categoría de actores domésticos no gubernamentales. El primero en un plano bilateral también está dirigido a Venezuela y el segundo en un plano multilateral a los países del Mecanismo de Montevideo, ambos en la macro categoría países del sistema internacional. El tercero desde un plano bilateral tiene como destinatarios a Venezuela, Cuba, Nicaragua y Bolivia. La primera manifestación de Talvi, en este tema, radica en calificar de régimen de facto al gobierno de Maduro por la violación de los derechos humanos y avalar el régimen de transición en Bolivia, censurando actitudes previas de Morales. El segundo, en un apoyo pleno a la decisión personal del presidente electo sobre su ceremonia de asunción, es no atribuirle el concepto de democracias plenas, y otra vez basado en los derechos humanos, a Cuba, Nicaragua y Venezuela, inclusive reconociendo a Juan Guadió como interlocutor válido como presidente de la Asamblea Nacional pero no como jefe de gobierno. El tercer mensaje, transmitido a Hale, es la censura al gobierno de Venezuela y el aval al gobierno provisional en Bolivia. En definitiva, los tres mensajes se proyectan en un plano bilateral y todos tienen como destinatario a Venezuela; el primero adiciona a Bolivia, el segundo a Cuba y Nicaragua y el tercero nuevamente a Bolivia.

El segundo tema, las relaciones con Argentina y Brasil, fue dibujado por Lacalle Pou desde una pauta explícita: el retorno a una política exterior pendular. Asimismo, explicaba que esto, también requiere abandonar definiciones ideológicas que complejicen la relación. Esta definición es reiterada en el discurso de asunción, aquí como estrategia para superar el estancamiento del MERCOSUR. Ambos mensajes se proyectan en un plano bilateral -a pesar que la estrategia es triangular y por tanto multilateral-, siendo destinatarios Argentina y

³⁷ La República, 12 de febrero de 2020.

Brasil, y también desde un plano nacional siendo implícito destinatario el FA. Talvi en una entrevista inmediatamente posterior a las elecciones y en su discurso de asunción coincide con el presidente electo, con una política exterior que retome la estrategia pendular y se desatiendan las concepciones ideológicas con los gobiernos de turno. Por tanto, estos dos mensajes se proyectan en un plano bilateral, con Argentina y Brasil como destinatarios, y en un plano nacional con el actor FA como destinatario indirecto y censurado.

El tercer tema trascendente, la reelección de Almagro, es activado en dos mensajes de Lacalle Pou que obviamente se proyectan en un plano multilateral con el destinatario OEA en la macro categoría Organismos Internacionales. Los argumentos se basan en la gestión del funcionario, la promoción de un compatriota y el compromiso con el panamericanismo desde la institucionalidad existente. No obstante, el primer mensaje también se proyecta en un plano nacional dirigido al sistema político con dos definiciones. La primera destinada al FA sobre la idea rectora de descartar las variables ideológicas. La segunda definición, dirigida a todo el sistema político y en especial a los partidos de la coalición, en cuanto a que la búsqueda de consenso no será preceptiva. Talvi en calidad de futuro canciller, emite un mensaje con una casi idéntica sustancia. Así, proyecta a un plano multilateral y al destinatario OEA, sus conceptos sobre la buena gestión de Almagro y sobre el compromiso de Uruguay con el sistema panamericano vigente. No obstante hay una explícita reserva, sobre si estas ideas significarán el voto uruguayo a Almagro, en una definición en el plano nacional y ante el sistema político, como aceptación a las reglas de juego referidas dentro de la Coalición Multicolor.

Finalmente, un cuarto tema resulta de las contundentes propuestas sobre profesionalización de la Cancillería y son concretadas por un anuncio de Talvi: la designación de funcionarios diplomáticos de carrera al frente de todas las direcciones generales, inclusive avalando la continuidad en el cargo de algunos de ellos. Asimismo, en su discurso de asunción transmite el rol sustancial de todos los funcionarios, el valor del IASE y el compromiso de rendir cuentas al Parlamento. Estos mensajes son proyectados en un plano nacional, y dirigidos en la macro categoría de actores domésticos gubernamentales a la Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular. Asimismo, el segundo también está dirigido al Poder Legislativo y al sistema político a partir de su rol en el Parlamento. En un aspecto relacionado con la valoración de la diplomacia como herramienta, cabe resaltar una coincidencia entre presidente electo y canciller designado, referida al estilo diplomático. Lacalle Pou calificó de nociva la estridencia en las relaciones exteriores. Talvi, en su discurso de asunción, subrayó que la política exterior también se basa en las relaciones humanas y en la forma, y prometió que no se caerá en una diplomacia de epítetos. Sin duda los planos y destinatarios son múltiples, y si bien no refieren directamente a una crítica a los gobiernos del FA, sí pueden aludir a un estilo manifestado por otros países con los que Uruguay tuvo relaciones diplomáticas estrechas, pero no exentas de conflictos como Argentina en el primer período de gobierno del kirchnerismo o Venezuela sobre todo en el gobierno de Maduro.

Cuadro: Manifestaciones en la dimensión político-diplomática

Tema	Manifestación	Plano	Destinatario
Condena a Venezuela y al “eje bolivariano”	Lacalle Pou 1	Nacional Bilateral	Frente Amplio Venezuela
	Lacalle Pou 2	Nacional Multilateral	Frente Amplio Mecanismo de Montevideo
	Lacalle Pou 3	Bilateral	Venezuela, Cuba, Nicaragua y Bolivia
	Talvi 1	Bilateral	Venezuela y Bolivia
	Talvi 2	Bilateral	Venezuela, Cuba y Nicaragua
	Talvi 3	Bilateral	Venezuela y Bolivia
Relación pendular en la subregión	Lacalle 1	Nacional Bilateral	Frente Amplio Argentina y Brasil
	Lacalle 2	Nacional Bilateral	Frente Amplio Argentina y Brasil
	Talvi 1	Nacional Bilateral	Frente Amplio Argentina y Brasil
	Talvi 2	Nacional Bilateral	Frente Amplio Argentina y Brasil
Reelección de Luis Almagro	Lacalle 1	Nacional Multilateral	Frente Amplio y Coalición Multicolor OEA
	Lacalle 2	Multilateral	OEA
	Talvi1	Nacional Multilateral	Coalición Multicolor OEA
Profesionalización del Ministerio de RREE	Talvi 1	Nacional	Estructura Orgánica del Ministerio de RREE y su cuerpo diplomático y consular
	Talvi 2	Nacional	Estructura Orgánica del Ministerio de RREE y su cuerpo diplomático y consular, Poder Legislativo y Sistema político nacional

Fuente: elaboración propia.

El tema central para el presidente electo en la **dimensión económica**, lo constituye la herramienta TLC en general, y la posibilidad de tener como socio a Estados Unidos de América, en particular. Las conversaciones con George, Pompeo y Hale abonan ambos temas relacionados. Los tres mensajes están proyectados en un plano bilateral y tienen como destinatario a Estados Unidos, en la macro categoría países del sistema internacional. Cabe

recordar que Talvi está presente en la reunión con Hale, materializando otro mensaje proyectado en un plano bilateral y con destinatario Estados Unidos.

Asimismo, el segundo tema, la inserción internacional vía MERCOSUR, también es parte de las conversaciones de Lacalle Pou con Pompeo y Hale. Allí queda claro que ni Estados Unidos ni Uruguay descartan la idea de un TLC bilateral con el bloque y el país del norte como socios. En estos casos, los dos mensajes están proyectados en un plano bilateral con Estados Unidos como destinatario y multilateral dirigido a los países miembros del MERCOSUR. Finalmente en su discurso de asunción, el nuevo presidente reafirma la idea de un MERCOSUR fortalecido pero flexible para habilitar a sus socios a negociar TLCs. No obstante, también alienta a finalizar el proceso con la Unión Europea. Sin duda este mensaje vuelve a proyectarse en un plano multilateral hacia los demás países miembros del MERCOSUR y, en forma lateral, hacia la Unión Europea. El tema MERCOSUR es también activado por Talvi al haberse reunido con Hale en un mensaje proyectado al plano bilateral con Estados Unidos como destinatario y multilateral hacia los países miembros del MERCOSUR. En general, el canciller designado se refiere al bloque desde una perspectiva más alentadora que la del programa de su PC, que consideraba obsoleta la herramienta Unión Aduanera. En efecto, desde la alabanza a la liberalización de Brasil y el augurio de un gobierno argentino pragmático, celebra el nuevo posicionamiento del bloque negociando TLCs. En ese rumbo, en el espacio MERCOSUR, Talvi da un único mensaje con dos viajes al exterior. En cinco días, visita a los cancilleres de Brasil y Argentina y con idénticos conceptos sobre la liberalización de Brasil y el nuevo dinamismo del bloque para negociar con terceros, se compromete a impulsar desde éste, la generación de TLCs. El mensaje que se desprende, reafirmando la idea de relacionamiento pendular, tiene una clara proyección bilateral hacia Brasil y Argentina. Pero también se concreta desde una proyección multilateral con los países miembros del MERCOSUR en su conjunto como destinatarios.

Finalmente, en un tema abordado solo por Lacalle Pou en su discurso de asunción, el nuevo gobierno marca la necesidad de potenciar puertos –incluso apostar a la hidrovía en el Río Uruguay- a través de un sistema nacional, con el fin de mitigar las desigualdades entre Montevideo y el interior del país. Esta apuesta a la descentralización, en principio se proyecta en un plano nacional, y tiene como destinatarios principales, en la macro categoría de actores domésticos no gubernamentales, al sistema político, el sector empresarial, el sector trabajadores y la sociedad civil en su conjunto.

Cuadro: Manifestaciones en la dimensión económica

Tema	Manifestación	Plano	Destinatario
Tratados de Libre Comercio	Lacalle Pou 1	Bilateral	Estados Unidos
	Lacalle Pou 2	Bilateral	Estados Unidos
	Lacalle Pou 3	Bilateral	Estados Unidos
	Talvi 1	Bilateral	Estados Unidos
MERCOSUR	Lacalle 1	Bilateral Multilateral	Estados Unidos Países miembros del MERCOSUR
	Lacalle 2	Bilateral Multilateral	Estados Unidos Países miembros del MERCOSUR
	Lacalle 3	Multilateral	Países miembros del MERCOSUR; Unión Europea
	Talvi 1	Bilateral Multilateral	Estados Unidos Países miembros del MERCOSUR
	Talvi 2	Bilateral Multilateral	Argentina y Brasil Países miembros del MERCOSUR
Descentralización	Lacalle 1	Nacional	Sistema político, Sector empresarial, Sector trabajadores y Sociedad civil

Fuente: elaboración propia.

III. Las decisiones

III.1. Dimensión político-diplomática

El ministro Talvi, anuncia el 10 de marzo, el retiro de Uruguay de la UNASUR, informado al Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, José Valencia, país depositario de su Tratado Constitutivo. Como consecuencia, también ilustra el Comunicado de Cancillería, Uruguay toma el camino de la mayoría de los países de la región a excepción de Guyana, Surinam y Venezuela. El texto fundamenta la decisión en la idea rectora en política exterior que había plasmado el documento de la Coalición Multicolor, el canciller y el presidente. Se afirma que la UNASUR es “un organismo regional, basado en alineamientos político-ideológicos y que, en los hechos, ha dejado de funcionar: ya no cuenta con sede y carece de secretaría general operativa”.³⁸

En el mismo Comunicado, Talvi revela que su primera misión oficial como canciller será participar en la Asamblea General de la OEA, el 20 de marzo en Washington D.C., con motivo de la elección de su Secretario General. La información no adelanta la postura de Uruguay. Finalmente, el documento afirma que estas decisiones, sumadas al regreso de

³⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 18/20.

Uruguay al TIAR -que será reseñado en III.3- “reflejan los ejes de la nueva gestión”: el compromiso con el multilateralismo, con el fortalecimiento de la OEA y con el principio de formar parte de alianzas basadas en una institucionalidad fuerte y no en afinidades ideológicas.³⁹

Tres días después, la Cancillería informaba que el gobierno uruguayo también formalizó el retiro de Telesur y Banco del Sur, mediante notas dirigidas al Ministro del Poder Popular para Relaciones Exteriores de Venezuela, Jorge Arreaza, el 13 de marzo. La decisión es fundamentada, nuevamente, “en el principio rector de la política exterior: no integrar uniones basadas en afinidades político-ideológicas”. Cabe resaltar que expresiones similares se plasman desde el propio título del Comunicado.⁴⁰

En forma por demás sintomática, el mismo Comunicado informa que Uruguay realizó una intervención sobre Venezuela en el seno del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el 10 de marzo. Se detalla que el país manifestó la necesidad de continuar avanzando y profundizando la cooperación entre la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el gobierno venezolano. Pero denunció “la persistencia de graves limitaciones a los derechos y las libertades fundamentales que confirman que en Venezuela no rige la democracia ni el Estado de Derecho y que lo antedicho es responsabilidad de quienes ocupan el gobierno”. Finalmente, en la intervención, se exhortó al gobierno venezolano al cumplimiento de los compromisos contraídos con la Oficina y se propuso aumentar el número de representantes de ésta en Venezuela y proceder a la brevedad a la reapertura de la Oficina residente.⁴¹

En forma sorpresiva, el 4 de abril, en medio de la crisis por la pandemia, la Cancillería emite un Comunicado, elogiando la propuesta presentada por el Secretario de Estado de los Estados Unidos, el 31 de marzo, sobre Venezuela.⁴² La propuesta que Uruguay “ha estudiado y analizado” es descrita como una salida política mediante un proceso gradual hacia elecciones libres y justas, acompañado del levantamiento de las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos. En sustancia, se estima que ofrece una oportunidad a las partes en Venezuela y lograría una “normalización política y económica”, normalización que se torna aún más urgente en el contexto de la pandemia.⁴³

³⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 18/20.

⁴⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 21/20.

⁴¹ Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 21/20.

⁴² “Marco para la Transición Democrática de Venezuela”.

⁴³ Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 29/20.

En dos párrafos siguientes, el texto indica que Uruguay seguirá trabajando con sus socios en el Grupo de Contacto Internacional y con otros actores relevantes.⁴⁴ El país alienta a una solución política duradera “por vías pacíficas”. Incluso reivindica la no injerencia en asuntos internos, al expresar que los venezolanos deberán liderar el proceso, aunque la comunidad internacional tenga un rol y una responsabilidad: “acompañar y apoyar los esfuerzos dirigidos hacia una salida definitiva a la crisis [...]”.⁴⁵

Finalmente, la diplomacia cultural también queda manifestada en una decisión del gobierno, cuando el ministerio lanza, el 31 de marzo, una iniciativa impulsada por la Dirección General para Asuntos Culturales para acompañar a los uruguayos de todo el mundo, “en tiempos de dificultad”, expresión referida a la pandemia COVID-19. La iniciativa se denomina “#UruguayTeAbraza” y su objetivo es llevar “un pedacito de Uruguay” a los compatriotas en el exterior desde mensajes de referentes de la cultura nacional.⁴⁶

La fuerte apuesta a un Servicio Exterior profesional e integrado por diplomáticos de carrera, tiene una primera manifestación cuando a mediados de abril, el ministro Talvi notifica el cese a 17 funcionarios, en misiones diplomáticas y oficinas consulares, en cargos de particular confianza designados en el último gobierno del FA. La notificación se fundamenta en el artículo 15 de la ley 19841.⁴⁷ Cabe acotar que los primeros días de gobierno, el canciller había descartado la designación de Julio Luis Sanguinetti, hijo del líder colorado Julio María, para integrar la Comisión Administradora del Río Uruguay, alegando las mismas razones sobre profesionalización de la diplomacia uruguaya.⁴⁸

No obstante, el 17 de abril, presidente y ministro elevan un proyecto de ley al Poder Legislativo para suspender transitoriamente “la aplicación del cese de pleno derecho establecido en el inciso segundo del artículo 15 [...]”. El texto argumenta que el cese automático del 30 de mayo por imperio legal, resulta muy problemático en la actual coyuntura de pandemia. Explica la dificultad de concretar el regreso de funcionarios y de sus familias, e incluso de proporcionarles condiciones de vida adecuadas si cesaran en el cargo,

⁴⁴ El Grupo de Contacto Internacional sobre Venezuela fue creado, el 7 de febrero de 2019 en Montevideo, en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Situación en Venezuela. Dicho Grupo lo conformaron todos los países participantes de la Conferencia (ver nota al pie 14) a excepción de México y Bolivia.

⁴⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 29/20.

⁴⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 26/20.

⁴⁷ “Los cargos de Embajadores/Embajadoras y Ministros/Ministras del Servicio Exterior serán considerados de particular confianza del Poder Ejecutivo con la sola excepción de los actualmente provistos, o que se provean por ascenso, con personal de carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores. Los Embajadores/Embajadoras y Ministros/Ministras del Servicio Exterior designados en cargos de particular confianza cesarán de pleno derecho en sus funciones y cargo a los noventa días del término del mandato del gobierno que los haya designado, sin perjuicio de la facultad del Poder Ejecutivo de cesarlos en cualquier momento. En estos casos, no serán de aplicación los límites de edad previstos para el personal del Servicio Exterior”.

⁴⁸ El País, 18 de abril de 2020.

estando imposibilitados de regresar al país. El mensaje agrega que las restricciones vigentes, también imposibilitan el envío de funcionarios diplomáticos para suplir las funciones.⁴⁹

III.2. Dimensión económica

La crisis mundial por la pandemia, marca el contexto para la primera acción del gobierno en esta dimensión. En efecto, el 29 de marzo, Uruguay se suma a la Declaración Ministerial conjunta sobre comercio internacional y el COVID-19, apoyada por los ministros de Comercio y Relaciones Exteriores de Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Myanmar, Nueva Zelanda y Singapur. La decisión es calificada como “una señal importante del gobierno uruguayo respecto a la voluntad de tejer alianzas estratégicas, especialmente de carácter comercial con los países de Asia y Oceanía”. El Comunicado de Cancillería explica que el documento propone una respuesta colectiva para mitigar el impacto de la pandemia en los flujos de comercio global, mediante el compromiso de los firmantes en mantener las cadenas de suministro abiertas y conectadas, lo que para países exportadores de alimentos es esencial y prioritario.⁵⁰

En este mismo contexto, el 6 de abril, la Cancillería impulsó el lanzamiento, a través de Uruguay XXI, del portal digital “COVID-19_INFORMACIÓN ÚTIL PARA EMPRESAS EXPORTADORAS”. El nuevo Comunicado explica que el objetivo del sitio web es apoyar los esfuerzos nacionales para mitigar el impacto comercial y para adecuarse a la nueva realidad de los mercados mundiales. Dicho portal contiene un cuestionario para que los exportadores uruguayos registren eventuales inconvenientes en los destinos, información “clave” para planificar las etapas de adecuación y recuperación de mercados.⁵¹

Pero esta crisis mundial, no fue impedimento para que Argentina tomara una fuerte decisión que conlleva una postura política y llena de interrogantes el propio futuro del MERCOSUR. En efecto, el 24 de abril, se celebró una reunión virtual de Coordinadores Nacionales del MERCOSUR, donde su gobierno anunció que, por el momento, no continuaría acompañando la agenda de negociaciones del bloque. La Cancillería uruguaya emite, un día después, un Comunicado que titula: “Retiro de Argentina de las negociaciones comerciales del MERCOSUR no afectará acuerdos concluidos ni agenda 2020” y subtitula “Uruguay reafirma su compromiso con el rol del bloque como plataforma de inserción internacional”.⁵²

El documento asegura que la decisión argentina “no afectara” –expresión utilizada en todos los casos-: los acuerdos concluidos con la Unión Europea y con la EFTA, ambos en etapa de revisión legal y cuya firma y remisión a los parlamentos está prevista para este año; la agenda de negociaciones en curso ni el objetivo de concluir las a fin de año con Canadá,

⁴⁹ Presidencia de la República Oriental del Uruguay y Ministerio de Relaciones Exteriores. 17 de abril de 2020.

⁵⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 25/20.

⁵¹ Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 31/20.

⁵² Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 40/20.

Corea del Sur, Singapur y Líbano; los procesos exploratorios en curso y que podrían concluir con el lanzamiento de nuevas negociaciones comerciales, especialmente con Vietnam e Indonesia; los procesos de profundización de los acuerdos en vigor con Israel, India y la Alianza del Pacífico. Finalmente, el gobierno uruguayo reafirma “su fuerte compromiso con la integración regional y con el rol de MERCOSUR como plataforma para la inserción económica internacional de sus Estados Partes” y que, en ese rumbo, continuará trabajando con Brasil y Paraguay.⁵³

III.3. Dimensión militar-estratégica

El Comunicado del 10 de marzo que anunciaba el retiro de Uruguay de la UNASUR, también comunicó la interrupción del procedimiento de retiro del TIAR, mediante el envío de una nota del canciller a Luis Almagro. El texto argumenta que: “Con esta medida, el país refuerza también su compromiso histórico con el sistema interamericano”. Como contrapartida, el mensaje replica que el proceso iniciado el 24 de setiembre de 2019 “debilitaba el sistema interamericano y privaba a nuestro país de hacer sentir su voz en ese ámbito de asistencia recíproca en materia de defensa colectiva y de seguridad hemisférica”. Cabe recordar que, como se explicó en III.1, este Comunicado finaliza reivindicando ejes de la nueva gestión como el compromiso con el multilateralismo, el fortalecimiento de la OEA, y la idea rectora de formar parte de alianzas basadas en una institucionalidad fuerte y no en afinidades ideológicas.⁵⁴

Cabe recordar que, en efecto, el 23 de setiembre, el entonces canciller Rodolfo Nin Nova, había convocado a una conferencia de prensa para anunciar el retiro de Uruguay del TIAR, proceso que duraría dos años por disposiciones del Tratado. Ese mismo día, en Nueva York, los países miembros habían decidido por 16 votos a favor, el voto en contra de Uruguay, la abstención de Trinidad y Tobago y la ausencia de Cuba, activar el Tratado con el objetivo de actuar colectivamente en la crisis de Venezuela.⁵⁵ La resolución permite el ingreso de fuerzas extranjeras para la captura, extradición y sanción de personas. Nin Novoa argumentó la violación al principio de solución pacífica y al de no intervención en asuntos internos, ya que sin el respectivo consentimiento, se “abre la puerta a la intervención armada”.⁵⁶

Finalmente, en una manifestación de corte simbólico, el 30 de marzo, Uruguay se suma a la Declaración que 59 países emitieron, endosando el llamado del Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, para un alto al fuego global e inmediato frente a la amenaza del COVID-19. El Comunicado de Cancillería afirma que Uruguay, fiel a su compromiso con la paz y la seguridad internacionales, concuerda con Guterres, en cuanto a

⁵³ Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 40/20.

⁵⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 18/20.

⁵⁵ Resolución de la Trigésima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores actuando como Órgano de Consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

⁵⁶ La República, 24 de setiembre de 2009.

silenciar las armas y crear corredores humanitarios, abrir las ventanas de la diplomacia y llevar esperanza a algunos de los lugares más vulnerables ante la pandemia. Asimismo, en una fuerte reivindicación al multilateralismo, el Comunicado recuerda la Resolución 2286 (2016) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, presentada por Uruguay junto a otros cuatro miembros no permanentes del órgano (Egipto, España, Japón y Nueva Zelanda) que condena actos de violencia contra heridos, enfermos, personal sanitario y establecimientos sanitarios. Todo lo antedicho da pie al ministerio para avalar la apuesta a las OMP, afirmando que “Uruguay contribuye de manera tangible” a estos objetivos, con su participación en ellas.⁵⁷

III.4. Análisis

En el ejercicio del gobierno, la primera decisión que asume la Cancillería se enmarca en la **dimensión político-diplomática** y es tan trascendental como esperada: la denuncia del Tratado de la UNASUR. La acción está enmarcada en la idea rectora de evitar relaciones bilaterales y acuerdos multilaterales basados en la afinidad ideológica. La fuerte crítica a la UNASUR estuvo presente en la propuesta programática del PC (Fernández Luzuriaga, 2019), pero no fue recogida en el documento sumario de la Coalición Multicolor. La decisión obviamente está proyectada en un plano multilateral, dirigida a la UNASUR en la macro categoría de Organismos Internacionales.

El mismo Comunicado vincula la decisión a la futura elección del Secretario General de la OEA y al regreso de Uruguay al TIAR, esto último será analizado en los párrafos sobre la dimensión militar-estratégica. Si bien el documento no adelanta la postura de Uruguay, manifestaciones anteriores de Lacalle Pou y Talvi indican que la primera misión oficial del canciller en el exterior (quien finalmente no viaja por las restricciones de la pandemia COVID-19), significará el voto de Uruguay a favor de Almagro. Esta decisión obviamente está proyectada en un plano multilateral con el destinatario OEA. Cabe acotar que en el Comunicado también se indica que la acción se enmarca en la idea rectora de descartar la afinidad ideológica como motor de la política exterior y en la de reforzar la institucionalidad vigente.

Solo tres días después, el ministerio informó la resolución formal de retirar a Uruguay de Telesur y del Banco del Sur, fundamentada en considerar a los respectivos mecanismos como asociaciones aglutinadas por afinidades ideológicas entre gobiernos. Otra vez, la decisión es proyectada en un plano multilateral hacia dos entes institucionales en la macro categoría Organizaciones Internacionales.

Nuevamente adhiriendo la decisión a un mismo Comunicado, en el documento sobre retiro de Telesur y del Banco del Sur, se describe una intervención en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Allí, la delegación uruguaya manifestó la necesidad de continuar profundizando la cooperación entre la Oficina del Alto Comisionado y

⁵⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 33/20.

Venezuela, con críticas y exhortaciones al gobierno. La decisión si bien se proyecta en un plano multilateral por excelencia, como la ONU, tiene como destinatario a Venezuela.

Todas estas decisiones tuvieron reacciones contrarias en el FA como principal partido de oposición, bajo el argumento que el nuevo gobierno no operaba desechando la idea de afinidades ideológicas, sino alineándose a partir de afinidades ideológicas diferentes, y tuvieron un punto álgido: el apoyo de la Cancillería al documento presentado por el Secretario de Estado de los Estados Unidos de América. La definición del gobierno también reafirma la vigencia de la línea de trabajo con el Grupo de Contacto Internacional. La decisión como los argumentos esgrimidos –solución pacífica, no injerencia, solidaridad internacional- se proyectan tanto en un plano bilateral como en uno multilateral. En el primero, la acción se dirige a Estados Unidos y a Venezuela. En el segundo, al Grupo de Contacto Internacional. En todos los casos se trata de actores comprendidos en la macro categoría países del sistema internacional.

Las últimas decisiones en política exterior en esta dimensión, refieren a definiciones institucionales. La primera fue el lanzamiento de #UruguayTeAbraza, mecanismo para llevar a los compatriotas en el exterior manifestaciones de la cultura nacional, en el contexto de la pandemia. Cabe acotar que para las elecciones 2019, el PN prometía profundizar las políticas de vinculación permanente con los uruguayos en el exterior desde el rol consular con el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, mientras el PC abogaba por consolidarlas como verdadero instrumento de apoyo a la diáspora uruguaya, en una crítica a los gobiernos del FA por su utilización política (Fernández Luzuriaga, 2019). Nada de esto se recoge en el documento de la Coalición Multicolor. En concreto, el mensaje se proyecta en un plano nacional y tiene como destinatario a la diáspora uruguaya, en la macro categoría actores domésticos no gubernamentales.

La segunda y tercera decisión derivan de dos documentos sobre el cese de 17 funcionarios diplomáticos y consulares en cargos de confianza -cumpliendo la normativa vigente- y sobre la solicitud de excepción al cese tramitada ante el Poder Legislativo. En ambos casos, el plano de proyección es nacional y el destinatario la propia Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular. Sin embargo, hay en ambas acciones, mensajes al sistema político, ya que no se confirma a ninguno de los 17 funcionarios. El Poder Legislativo no puede considerarse un destinatario, ya que se trata, meramente, de un pedido para que habilite una excepción a la norma vigente.

Cuadro: Decisiones en la dimensión político-diplomática en orden cronológico

Tema	Plano	Destinatario
Retiro de la UNASUR	Multilateral	UNASUR
Voto en la elección del Secretario General de la OEA	Multilateral	OEA
Retiro de Telesur y Banco del Sur	Multilateral	Telesur y Banco del Sur
Intervención en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas	Multilateral	Venezuela
Apoyo al documento de Estados Unidos de América “Marco para la Transición Democrática de Venezuela”	Bilateral Multilateral	Estados Unidos y Venezuela Grupo de Contacto Internacional
Lanzamiento de #UruguayTeAbraza	Nacional	Diáspora
Cese de 17 funcionarios diplomáticos y consulares en cargos de confianza	Nacional	Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular; Sistema político
Suspensión temporaria al cese de 17 funcionarios diplomáticos y consulares en cargos de confianza	Nacional	Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular; Sistema político

Fuente: elaboración propia.

La primera decisión del gobierno en la **dimensión económica** hace a la crisis mundial por la pandemia del COVID-19 y radica en sumar a Uruguay a la Declaración Ministerial apoyada por los ministros de Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Myanmar, Nueva Zelanda y Singapur. El propio Comunicado de Cancillería indica que es una señal para mostrar a Uruguay, dispuesto a tejer alianzas estratégicas, especialmente de carácter comercial, con los países de Asia y Oceanía. En definitiva, una clara decisión proyectada en el plano multilateral y dirigida a todos los países del sistema internacional, aunque con el sesgo indicado hacia posibles socios en Asia y Oceanía.

En el mismo contexto de crisis, el ministerio lanza, a través de Uruguay XXI, el portal digital COVID-19_INFORMACIÓN ÚTIL PARA EMPRESAS EXPORTADORAS. Esta especie de monitor de mercados constituye una decisión proyectada hacia el plano nacional dirigida al sector empresarial en la maco categoría actores domésticos no gubernamentales.

Finalmente, el contexto en el que se emite la última decisión estudiada en este trabajo, no solo consolida la definición medular de Uruguay en materia de inserción internacional, sino que dibuja un nuevo escenario a nivel de la subregión con obvias repercusiones sistémicas: el anuncio de Argentina de no continuar acompañando a sus socios del MERCOSUR en las negociaciones comerciales. El Comunicado-respuesta de la Cancillería reafirma al bloque como plataforma de inserción y menciona la intención de proseguir con todos los procesos vigentes. Así, la decisión está claramente proyectada en un plano multilateral y tiene como

destinatarios: los países miembros del MERCOSUR; los países del sistema internacional Canadá, Corea del Sur, Singapur, Líbano, Vietnam, Indonesia, Israel e India; las Organizaciones Internacionales, Unión Europea, EFTA y Alianza del Pacífico.

Cuadro: Decisiones en la dimensión económica en orden cronológico

Tema	Plano	Destinatario
Suma a la Declaración Ministerial conjunta sobre comercio internacional y el COVID-19, apoyada por los ministros de Comercio y Relaciones Exteriores de Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Myanmar, Nueva Zelanda y Singapur	Multilateral	Todos los países del sistema internacional (con sesgo hacia posibles socios en Asia y Oceanía)
Lanzamiento del portal digital COVID-19 INFORMACIÓN ÚTIL PARA EMPRESAS EXPORTADORAS	Nacional	Sector empresarial
Anuncio de Argentina de no continuar acompañando a sus socios del MERCOSUR en las negociaciones comerciales	Multilateral	Países miembros del MERCOSUR, Canadá, Corea del Sur, Singapur, Líbano, Vietnam, Indonesia, Israel e India; Unión Europea, EFTA y Alianza del Pacífico

Fuente: elaboración propia.

Para terminar, en la **dimensión militar-estratégica**, siempre menos activada en la política exterior de países de capacidades limitadas como Uruguay, se confirma la interrupción del proceso de retiro del TIAR. Esta definición no se plasmaba en ninguno de los programas de los partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria en 2019. Incluso el FA, resaltando el rol del Consejo Suramericano de Defensa, se comprometía a impulsar un acuerdo entre países sudamericanos para la denuncia del Tratado (Fernández Luzuriaga, 2019). En el Comunicado, el gobierno argumenta su compromiso con el sistema panamericano, al que se debilitó con la medida del gobierno anterior, motivada por afinidades ideológicas. La decisión se proyecta tanto en el plano multilateral como en el nacional. En el multilateral, el destinatario es el propio TIAR. En el nacional, el destinatario es el FA como integrante del sistema político.

Finalmente, la manifestación simbólica de respaldo a los países que emitieron la Declaración de apoyo a un llamado de Guterres para el cese de todo conflicto armado atendiendo el contexto del COVID-19, es la oportunidad de la Cancillería para confirmar su apuesta a las operaciones de paz de la ONU, reivindicando el Derecho Internacional Humanitario.⁵⁸ Esta decisión se proyecta en un claro plano multilateral con el destinatario ONU y todo su sistema.

⁵⁸ “[...] conjunto de normas, de origen convencional o consuetudinario, cuya finalidad específica es solucionar los problemas de índole humanitaria directamente derivados de los conflictos armados y que, por razones humanitarias, restringe la utilización de ciertos métodos o medios de combate” (Salomón, 2004: 23).

Cuadro: Decisiones en la dimensión militar-estratégica en orden cronológico

Tema	Plano	Destinatario
Interrupción del procedimiento de retiro del TIAR	Nacional Multilateral	Frente Amplio TIAR
Suma a la Declaración de 59 países, endosando el llamado del Secretario General de las Naciones Unidas para un alto al fuego global e inmediato frente a la amenaza del COVID-19	Multilateral	ONU

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La noche del último domingo de octubre, con los resultados de la primera elección a la vista, comenzó a conformarse una amplia coalición de partidos políticos encabezada por el candidato del PN. Luis Lacalle Pou gana la presidencia en noviembre y la llamada Coalición Multicolor le representa el respaldo de una mayoría parlamentaria de 17 senadores, 56 diputados y, obviamente, de la Vicepresidenta de la República. Esta inédita coalición de cinco partidos fue analizada desde dos aspectos claves en su período fundacional.

En el primer aspecto clave, se puede apreciar que la conformación del Consejo de Ministros responde a una distribución relativamente acorde con la representación parlamentaria. En un escenario en el que el PG no reclama cargos, se comprueba una importante sobre representación del PI, que accede a un ministerio de notoria sensibilidad social, lo que redunda en una modesta sub representación de CA, el nuevo partido político liderado por un ex Comandante en Jefe del Ejército. Asimismo, el eje central y primario en política exterior queda conformado por los líderes mayoritarios de los partidos tradicionales, lo que en sí mismo augura una señal de consenso.

El segundo aspecto clave del período fundacional de la coalición sobre coincidencia programática, las manifestaciones del presidente electo y el canciller designado en el período de transición, así como las decisiones tomadas en los primeros dos meses de gobierno, están marcadas por cuatro ideas rectoras: instaurar una política exterior ajena a definiciones ideológicas sobre otros gobiernos; el apoyo a la institucionalidad vigente en los Organismos Internacionales, con explícita mención a la importancia del espacio panamericano; una inserción internacional de corte más multilateral incluyendo cambios en la apuesta nacional al MERCOSUR; la profesionalización de la Cancillería.

El documento programático de la coalición, *Compromiso por el país*, en el título del apartado dedicado a la política exterior, muestra un sesgo economicista, trasuntando la absoluta necesidad de que las acciones contemplen prioritariamente la inserción internacional económica-comercial. La idea rectora de la propuesta está sellada desde una crítica a la gestión del FA en sus 15 años de gobierno: instaurar una política exterior basada en principios tradicionales del Uruguay y en la satisfacción del interés nacional, y no en afinidades o antipatías ideológicas con gobiernos de turno en otros países. El documento, en

la **dimensión político-diplomática** plasma una fuerte apuesta a las mejoras institucionales, con un sesgo economicista y recogida de las propuestas originales de los partidos tradicionales, especialmente del PC. Algo similar puede decirse de las políticas de frontera. Todas las propuestas quedan enmarcadas en la idea rectora de la profesionalización de la Cancillería. En la **dimensión económica**, la apuesta que compartían los cinco partidos y se afina en el acuerdo, radica en trabajar en un MERCOSUR estancado en su agenda interna y poco eficaz para relacionarse con otros actores, pero habilitando a sus socios a explorar acuerdos en forma individual. Asimismo, todos también coincidían con una inserción internacional de corte multilateral, aprovechando mecanismos existentes como los de la OMC y reforzando la inserción en los mercados asiáticos. Finalmente, en la **dimensión militar-estratégica**, la Coalición Multicolor reafirma la continuidad de la participación en las OMP, mecanismo que los partidos tradicionales habían resaltado desde otra acusación al FA, como partido político, por generar incertidumbre sobre su continuidad, mientras CA lo había calificado como política de Estado. Asimismo, el programa muestra preocupación por la protección integral a la soberanía sobre los recursos naturales, preocupación que en la propuesta original de CA fue desarrollada en forma exhaustiva.

Las manifestaciones del presidente electo y del canciller designado, en la **dimensión político-diplomática**, se concentran en cuatro temas la condena a Venezuela y al “eje bolivariano”; la apuesta a una política pendular en la subregión; el voto por la reelección de Almagro; la profesionalización del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Servicio Exterior. Los tres primeros están marcados por la primera idea rectora sobre desideologización. La reelección de Almagro también está fundamentada en la idea rectora sobre apoyo a la institucionalidad vigente y ponderación del espacio panamericano. El último tema referido a la Cancillería, obviamente está inspirado en la idea rectora sobre su profesionalización. En toda esta dimensión hay una importante proyección de mensajes en el plano nacional con el FA como destinatario bajo la acusación de ejecutar una política exterior desde afinidades ideológicas. En el tema de la reelección de Almagro, además se destaca una definición dirigida a la Coalición Multicolor sobre la preponderancia de la voluntad del presidente en relaciones exteriores. La proyección de mensajes hacia el plano bilateral tiene a Venezuela como principal destinatario, a veces acompañada de países aliados como Cuba y Nicaragua; incluso los mensajes dirigidos a Bolivia marcan el apoyo al gobierno de transición desde una crítica a Evo Morales. Obviamente, la apuesta a retomar la política pendular tiene como destinatarios en el mismo plano bilateral a Argentina y Brasil. Los tres mensajes sobre el voto uruguayo a favor de Almagro, necesariamente, se proyectan en un plano multilateral y están dirigidos a la OEA. Finalmente, la profesionalización de la Cancillería es un tema proyectado en un plano doméstico y tiene como destinatario a la propia Estructura orgánica del ministerio y su Servicio Exterior; no obstante uno de los dos mensajes en este tópico, se dirige al sistema político por su rol en un Parlamento al que se promete informar en tiempo real.

En cuanto a las manifestaciones en la **dimensión económica**, tanto el tema de la apuesta a los TLCs como el tema de un MERCOSUR protagonista en el sistema internacional y

flexible para que sus socios puedan negociar acuerdos con otros actores, abonan la idea rectora de una inserción internacional de corte más multilateral. Así, los mensajes, en términos generales, se proyectan en un plano bilateral con Estados Unidos de América como socio a privilegiar, y en un plano multilateral con los países miembros del MERCOSUR. En esta dimensión, cabe agregar dos consideraciones. La primera es que se vuelve a dibujar una relación pendular con Argentina y Brasil como destinatarios en un plano bilateral, aunque se trate de una estrategia multilateral. La segunda es la apuesta a la descentralización del discurso presidencial, a partir del rol de los puertos nacionales, anuncio que se proyecta en un plano nacional y con el sistema político, el sector empresarial, el sector trabajadores y la sociedad civil como destinatarios genéricos.

Finalmente, cabe concluir sobre las cuatro ideas rectoras como fundamento de las decisiones de los dos primeros meses de gobierno. De las ocho decisiones clasificadas en la **dimensión político-diplomática**, la idea central de instaurar una política exterior exenta de consideraciones ideológicas está presente en tres: el retiro de la UNASUR; el retiro en una sola decisión de Telesur y del Banco del Sur; el voto por Almagro en la OEA. Pero las tres decisiones también son fundamentadas en la idea rectora de apoyo a la institucionalidad internacional vigente, con la explícita ponderación del espacio panamericano. Todas estas están proyectadas en un plano multilateral con los destinatarios institucionales nombrados. La cuarta decisión, la intervención en el Consejo de Derechos Humanos, se enmarca claramente en la idea rectora que abreva al apoyo a la institucionalidad vigente, reivindicando el rol de la Oficina del Alto Comisionado, y está proyectada hacia un plano multilateral con un mensaje negativo destinado a Venezuela. Pero la quinta, sobre el apoyo al plan de salida a la crisis política venezolana presentado por Estados Unidos, muestra una contradicción a esa idea rectora, ya que reivindica el rol del Grupo de Contacto Internacional, en una definición proyectada hacia el plano bilateral con Estados Unidos y Venezuela como destinatario y multilateral destinada a dicho Grupo. Finalmente, las tres últimas decisiones, el lanzamiento de #UruguayTeAbraza, el cese de los funcionarios en cargos de confianza y la suspensión temporaria del cese, se fundamentan en la idea rectora de la profesionalización de la Cancillería. Por tanto están proyectadas en un plano nacional, y destinadas a la diáspora en el primer caso, y tanto a la Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular como al sistema político, en los dos restantes.

La primera decisión en la **dimensión económica**, el apoyo a la Declaración Ministerial sobre comercio internacional y el COVID-19, se fundamenta claramente en la idea rectora sobre una inserción internacional de corte más multilateral; decisión, precisamente, proyectada hacia un plano multilateral y destinada a todos los países del sistema internacional con un sesgo hacia posibles socios en Asia y Oceanía, zonas a la que pertenecen la mayoría de los firmantes. La segunda decisión, el lanzamiento del portal digital COVID-19_INFORMACIÓN ÚTIL PARA EMPRESAS EXPORTADORAS, es una clara acción inspirada en la idea rectora de la profesionalización de la Cancillería, proyectada a un plano nacional y con un destinatario-beneficiario: el sector empresarial. Por último, la tercera

decisión se revela como el texto emblemático sobre inserción internacional económico-comercial, con la respuesta al anuncio de Argentina de no seguir trabajando con sus socios del MERCOSUR en las negociaciones comerciales. El texto está claramente fundamentado en la idea rectora de una inserción internacional de corte más multilateral, incluyendo cambios en la apuesta nacional al MERCOSUR. Se proyecta, obviamente, hacia un plano multilateral y tiene como destinatarios a los socios del bloque y a todos los países y bloques que componen la agenda externa del MERCOSUR.

Finalmente, dos decisiones del gobierno están enmarcadas en la **dimensión militar-estratégica**. La primera sobre interrupción del procedimiento de retiro del TIAR, iniciado en el gobierno anterior, es fundamentada en dos ideas rectoras: instaurar una política exterior ajena a definiciones ideológicas y el apoyo a la institucionalidad vigente en los Organismos Internacionales, con un explícita ponderación al espacio panamericano. Obviamente, la decisión se proyecta a un plano multilateral con el TIAR y todo el sistema panamericano conexo como destinatario. No obstante, en el plano nacional, vuelve a destinarse una crítica al FA por su pasada gestión. La segunda decisión, fundamentada en la misma idea rectora de apoyo a la institucionalidad vigente, radicó en adherir a Uruguay a la Declaración de respaldo al llamado de Guterres sobre un alto el fuego en el contexto COVID-19. Dicho respaldo, el gobierno lo estimó como una oportunidad para reivindicar la participación nacional en las OMP. En definitiva, la decisión tiene una indudable proyección multilateral y un claro destinatario, el sistema de las Naciones Unidas.

Bibliografía

Fernández Luzuriaga, Wilson (2019) *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2019*. Serie Documentos de Trabajo N° 93. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

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.

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.

Salomón, Elizabeth (2004) *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Pontificia Universidad Católica del Perú y Comité Internacional de la Cruz Roja.

Documentos

Ministerio de Relaciones Exteriores. “Asunción de nuevas autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores”. Montevideo, 2 de marzo de 2020.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 16/20. Anexo. “Discurso de asunción del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Ernesto Talvi”. Montevideo, 4 de marzo de 2020.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 18/20. “Cancillería anuncia el retiro del Uruguay de la UNASUR y su regreso al TIAR”. Montevideo, 10 de marzo de 2020.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 21/20. “Uruguay se retira de Telesur y Banco del Sur bajo el principio de no integrar uniones basadas en afinidades ideológicas”. Montevideo, 13 de marzo de 2020.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 25/20. “Declaración Ministerial conjunta sobre comercio internacional y el COVID-19”. Montevideo, 29 de marzo de 2020.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 26/20. “#UruguayTeAbraza, la iniciativa con la que el MRREE acompaña a los uruguayos de todo el mundo”. Montevideo, 31 de marzo de 2020.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 29/20. “Posición del Uruguay en relación a la Iniciativa de Estados Unidos para una salida política en Venezuela”. Montevideo, 4 de abril de 2020.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 31/20. “Cancillería impulsó el lanzamiento de portal de apoyo a exportadores ante impacto del COVID-19”. Montevideo, 6 de abril de 2020.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 33/20. “Uruguay se suma al llamado a un alto el fuego del Secretario General de Naciones Unidas frente al COVID-19”. Montevideo, 8 de abril de 2020.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 40/20. “Retiro de Argentina de las negociaciones comerciales del MERCOSUR no afectará acuerdos concluidos ni agenda 2020”. Montevideo, 25 de abril de 2020.

Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente y Partido de la Gente. *Compromiso por el país*. Montevideo, noviembre de 2019.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay. “Discurso completo del presidente Luis Lacalle Pou en la Asamblea General”. Montevideo, 1° de marzo de 2020.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay y Ministerio de Relaciones Exteriores. Proyecto de Ley. Montevideo, 17 de abril de 2020.

Otras fuentes

Corte Electoral. República Oriental del Uruguay. *Elecciones Nacionales 2019*. Disponible en: https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/nacionales/elecciones_nacionales2019 [acceso 30/05/2020]

Ley N° 19841. “Modificación del Estatuto del Funcionario del Servicio Exterior de la República”. 19 de diciembre de 2019.