



El Plan estratégico 2020-2025 de la cancillería uruguaya: Un modelo para evaluar resultados

***EL PLAN ESTRATÉGICO 2020-2025 DE LA CANCELLERÍA URUGUAYA:
UN MODELO PARA EVALUAR RESULTADOS***

Wilson Fernández Luzuriaga (*) y Gonzalo Puig (**)

**Serie Documentos de Trabajo N° 95
Unidad Multidisciplinaria
Marzo, 2022**

**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.

() Magíster en Ciencias Sociales (Universidad Paris III) y Politólogo (Universidad de la República).**

Introducción	5
I. Marco conceptual y operativo	9
Cuadro. Dimensiones, planos y destinatarios	13
II. Los ocho ejes del Plan estratégico 2020-2025	14
II.1. Fortalecimiento del prestigio y la confiabilidad internacional del Uruguay	14
II.2. Profundización de la inserción comercial internacional del país	15
II.3. Mejora de la gestión administrativa, humana y de fondos públicos	17
II.4. Atención y asistencia consular y política migratoria	18
II.5. Fortalecimiento del rol nacional como receptor y donante de cooperación internacional	19
II.6. Difusión de la cultura nacional	20
II.7. Fortalecimiento de la política de frontera y coordinación transversal de la gestión de las comisiones binacionales	20
II.8. Institucionalización de los vínculos con los países vecinos y de las delegaciones ante comisiones binacionales.	21
Reflexiones finales	22
Gráfico 1. Dimensiones en el Plan estratégico	23
Gráfico 2. Planos en el Plan estratégico	24
Gráfico 3. Destinatarios en el Plan estratégico	26
Bibliografía	26

Introducción

Este Documento de Trabajo del Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, tiene como finalidad aportar una descripción analítica del *Plan estratégico de política exterior 2025. Objetivos estratégicos, objetivos específicos, indicadores e identificación de prioridades* (en adelante *Plan estratégico*) elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. En efecto, la Cancillería uruguaya lo presentó en una pestaña de su sitio web titulada específicamente “Plan Estratégico”, dentro de la Sección Institucional, el 2 de agosto de 2021, si bien ya se había publicado una versión, aparentemente en borrador, en la web de Presidencia, el día 10 de julio.¹ En cualquier caso, siempre queda configurada una situación peculiar: esta hoja de ruta sobre la inserción internacional del Uruguay para el lustro fue presentada diecisiete meses después de iniciada la administración de gobierno.

A fin de contextualizar y comprender cabalmente la política exterior del país, el PEI en el año 2019, analizó los programas de gobierno de los cinco partidos políticos que, en las elecciones de octubre de ese año, obtuvieron representación parlamentaria. El análisis respondió a una metodología aplicada en el Programa desde las elecciones de 1994, basada en el estudio de las propuestas preelectorales desde cinco dimensiones: ideas básicas y principios rectores de la política exterior; inserción del Uruguay en el sistema internacional –donde se incluyó defensa nacional-; política de comercio exterior –donde se incluyó transporte y logística-; MERCOSUR e integración regional; aspectos institucionales de la política exterior.²

El 1° de marzo de 2020 asumía un nuevo gobierno en Uruguay. Si bien la expansión del virus SARS-CoV-2, había dejado de ser una amenaza para constituirse en una verdadera pandemia, la asunción de Luis Lacalle Pou, la instalación de su Consejo de Ministros y los debates sobre una anunciada Ley de Urgente Consideración, que implicaba múltiples aspectos en variadas políticas públicas, asediaban la agenda del gobierno en esos primeros días. Pero el 13 de marzo, el Ministerio de Salud Pública informó la detección de los primeros casos del virus en Uruguay: cuatro personas que ingresaron al país, a principios de

¹ Dicha versión preliminar puede consultarse en <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/sites/ministerio-relaciones-exteriores/files/2021-03/PLAN%20ESTRATEGICO%20MRREE%202020-2025.pdf> [acceso 15/12/2021]

² Fernández Luzuriaga, Wilson (2019) *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2019*.

ese mes, dos precedentes de Milán, una de Barcelona y otra de Madrid. Como consecuencia, ese mismo día, el Poder Ejecutivo, declaró el “estado de emergencia sanitaria nacional” mediante el Decreto N° 93/020. Como en todos los países del sistema internacional, las prioridades del gobierno cambiaron y las instituciones públicas se vieron interpeladas ante la alteración de planes y programas referidos a distintas políticas públicas, afectando a toda la población uruguaya.

El PEI sobre la política exterior de este peculiar 2020 elaboró dos trabajos. El primero de ellos, 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, incluido el breve acuerdo programático en materia de política exterior de los partidos políticos que integran la coalición que acompaña al presidente 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 Nacional y Colorado, mayoritarios en la llamada Coalición Multicolor. En una tercera instancia, describe las decisiones concretas en los primeros dos meses de gobierno.³ El segundo trabajo abordó el rol de la Cancillería uruguaya ante la crisis sanitaria. El período estudiado abarcó desde la asunción del nuevo gobierno hasta el 1° de marzo de 2021, día en el que en Uruguay comienza el “Plan de Vacunación contra la Covid-19”. Desde este objetivo, el artículo analiza la conformación del nuevo gobierno, incluyendo el temprano cambio de canciller con la asunción del diplomático de carrera Francisco Bustillo en julio de 2020, para luego relevar y estudiar el comportamiento del Ministerio desde los comunicados oficiales emanados de su Dirección de Prensa.⁴

Desde las definiciones y resultados proporcionados por estos dos aportes, el propósito final de este Documento de Trabajo no solo radica en la descripción analítica del *Plan estratégico*, sino también en la aplicación de un modelo para evaluar la política exterior a partir de las decisiones y los resultados concretos de todo el período de gobierno. Cabe también marcar

³ Fernández Luzuriaga, Wilson (2020). *Política exterior uruguaya 2020 Propuestas en la transición y decisiones inaugurales*.

⁴ Fernández Luzuriaga, Wilson (2021) “Pandemia y política exterior. La Cancillería uruguaya ante un desafío inédito” en *XV Congreso Nacional de Ciencia Política “La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública”*. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Nacional de Rosario. Libro digital. ISBN 978-987-26929-5-7. (En edición).

como antecedentes que, en el año 2015, el Ministerio de Relaciones Exteriores, encabezado por Rodolfo Nin Novoa, inauguraba esta práctica de exponer un plan estratégico en política exterior para el lustro, a modo de compromiso con el sistema político y la sociedad civil. En esa oportunidad, el PEI elaboró y ensayó esta estrategia de análisis para el documento que la Cancillería tituló, *Plan estratégico 2015-2020. Bases para la política exterior del Uruguay*.⁵ En esta oportunidad, el PEI ratifica aquella estrategia utilizada para dar marco a la política exterior del tercer gobierno consecutivo del Frente Amplio. Adicionalmente, la metodología de procesamiento de un texto programático de estas características constituye en sí misma una propuesta de análisis para planes o programas similares en política exterior.

En definitiva, en este Documento de Trabajo, en una primera instancia, se vuelve a trabajar desde la definición de política exterior del internacionalista argentino Roberto Russell, con el objetivo de formalizar dimensiones, planos y destinatarios en las acciones comprometidas por la Cancillería uruguaya. Desde allí, se analiza el *Plan estratégico* respetando los ocho objetivos estratégicos pregonados por el gobierno: 1. Fortalecimiento del prestigio y la confiabilidad internacional del Uruguay; 2. Profundización de la inserción comercial internacional del país; 3. Mejora de la gestión administrativa, humana y de fondos públicos; 4. Atención y asistencia consular y política migratoria; 5. Fortalecimiento del rol nacional como receptor y donante de cooperación internacional; 6. Difusión de la cultura nacional; 7. Fortalecimiento de la política de frontera y coordinación transversal de la gestión de las comisiones binacionales; 8. Institucionalización de los vínculos con los países vecinos y de las delegaciones ante comisiones binacionales. Finalmente, se aportan reflexiones sobre la política exterior que el gobierno prevé para el quinquenio.

Los autores agradecen a los participantes de un taller interno, organizado por el PEI, en el que se presentó un borrador de este trabajo. Especialmente a los tres comentaristas de esa jornada por su atenta lectura y fértiles comentarios: Embajador retirado e historiador Juan José Arteaga, Secretario de Tercera del Servicio Exterior Juan Ignacio Mazzoni y docente del Programa Dra. (c) Nastaia Barceló. En el mismo sentido, la dinámica del taller se vio enriquecida por la presencia y participación activa de los compañeros del Programa, Diego Hernández Nilson, Hernán Olmedo González y Nicolás Pose; de los estudiantes del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales, Nicolás Amelotti, Gastón Cingia, Alejandra

⁵ Fernández Luzuriaga, Wilson (2016) *El plan estratégico 2015-2020 de la Cancillería uruguaya. Un modelo para evaluar resultados*.

Erramuspe, Maida Pérez, y Agustina Sánchez; y del asistente de la materia Política Exterior del Uruguay en la Universidad ORT Uruguay Ronald Trenchi. Asimismo, la presencia de la Decana de la Facultad de Ciencias Sociales Carmen Midaglia significó, para este colectivo, una nueva muestra de apoyo al Programa.

Wilson Fernández Luzuriaga y Gonzalo Puig

I. Marco conceptual y operativo

Al analizar la política exterior de un determinado país es necesario reconocer que esta área reviste de un cúmulo de peculiaridades con respecto a la toma de decisiones, sobre todo derivadas de los factores que inciden en los decisores. No obstante, la especificidad no es propia tan solo de la política exterior, cualquier acción estatal es susceptible de constituir una *policy arena* (Lowi, 1992) que tiende a desarrollar estructuras y procesos propios o distintivos.

A su vez, no debe entenderse la acción estatal como proveniente de un proceso general de toma de decisiones, o del Estado como un actor monolítico, error frecuente en Relaciones Internacionales como advierte Valenzuela (2013: 1), quien adicionalmente señala que: “las corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales estudian el comportamiento del Estado en el sistema internacional sin tomar mucho en cuenta -cuando no ignorando- los factores internos que podrían influenciar los procesos de formulación y toma de decisiones de la política exterior de un país”. Advertencia que se tuvo en cuenta en el análisis realizado sobre el *Plan estratégico* del Ministerio de Relaciones Exteriores 2015-2020, evitando la falacia de considerar al Estado como un actor racional unificado que actúa en pos del interés nacional de forma insulada de los factores domésticos (Fernández Luzuriaga, 2016).

A pesar de las mencionadas particularidades, la política exterior debe entenderse entonces como una política pública, por lo tanto, de igual forma que toda política pública, surgida de un diagnóstico de problemas a afrontar. Ese diagnóstico no es neutro sino mediado, produce estrategias, definiciones que serán implementadas análogamente al resto de las áreas de política (Garcé y López, 2014: 2-3).

Asimismo, la política exterior también demandaría un análisis del estilo, como sintetizan para el caso argentino Tokatlian y Merke (2014: 245-246), lo que bien puede extrapolarse al estudio de las relaciones internacionales en los países de la región. En efecto, los autores reconocen que, en general, los especialistas en políticas públicas no han considerado a la política exterior como un objeto de estudio relevante, lo cual ha conducido a colocar el acento en las políticas sociales, educativas, económicas y de otra índole. Pero enfatizan que: “Por otra parte, y también de modo usual, los especialistas en Relaciones Internacionales no han considerado a la política exterior como una política pública sujeta a instituciones, reglas y actores domésticos que ordenan y condicionan dicha política”.

Sin embargo, el desafío se encuentra en la justa combinación entre las constricciones del sistema internacional y la influencia creciente de los factores domésticos, que se consideran cada vez más influyentes debido al desdibujamiento de la separación, muchas veces teórica, nacional/internacional (Bizzozero, 2011). Todo esto sin perder de vista el peso del contexto, ya que en definitiva la política exterior de países de capacidades limitadas tendrá un fuerte componente reactivo frente al sistema internacional (Fernández Luzuriaga, 2016: 9).

Este Documento de Trabajo mantiene de su predecesor del 2016, la definición de política exterior, y su abordaje correspondiente, elaborada por Russell en 1990, que deriva de un estudio sobre el proceso de toma de decisiones en países latinoamericanos, del que el autor extrae reflexiones teóricas sobre la naturaleza y la dinámica de dicho proceso. Con respecto a esta definición, primero debemos destacar se toma al Estado -“Estado-nación”- como nivel de análisis y se pone el foco en las acciones nacionales dirigidas al sistema internacional, o medio externo. En definitiva, para Russell (1990: 255) la política exterior es “el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral”.

Al igual que en trabajos anteriores, la propuesta de Russell dialoga con el marco analítico ya utilizado por el PEI para el análisis de la toma de decisiones que contempla tres dimensiones interrelacionadas: la institucional, la estructural y la procesal.⁶ Por dimensión institucional se hace referencia a las normas formales, en el sentido de las reglas de juego que estructuran cualquier interacción humana como señalaría North (1990: 3). Aunque en este caso preciso se trata de reglas formales, institucionalizadas mediante normas jurídicas que especifican y delimitan a los actores encargados de la política exterior y su repertorio de acciones, incluso su autonomía en las decisiones. Mientras que la dimensión estructural -o estructura decisoria para Russell- está integrada por los actores gubernamentales domésticos que tienen la capacidad de comprometer los recursos del Estado, y además la posibilidad de mantener sus decisiones en el tiempo, ya que estas se caracterizan como de difícil reversión. Finalmente, la dimensión procesal -proceso decisorio en palabras de Russell- se refiere a las acciones de

⁶ La inclusión de la dimensión institucional fue propuesta de Hernán Olmedo González en el trabajo de Wilson Fernández Luzuriaga del año 2010, “Política exterior e inserción internacional de Uruguay”. Russell distingue, únicamente, estructura y proceso decisorios.

actores tanto públicos como privados, nacionales, extranjeros e internacionales que procuran influir en la política exterior.

A su vez, también es necesario determinar la secuencia temporal a ser analizada, contemplando que las decisiones se inician a partir de estímulos internos y externos, y culminan cuando la decisión es efectivamente adoptada. Por su parte, el análisis estructural requiere de indicadores de tamaño, diferenciación y especialización, al tiempo que la dimensión procesal se caracteriza por influencia, evaluación de la información y alternativas, y adopción efectiva de decisiones (Russell, 1990: 255-256).

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.

Con respecto a la dimensión estructural, a partir de las investigaciones relacionadas con la toma de decisiones en política exterior uruguaya, realizadas por el PEI, se considera que esta es representada por lo que se ha denominado como “triángulo decisorio de la política exterior”, constituido por el Presidente de la República en conjunto con el canciller y el Parlamento (Fernández Luzuriaga, 2015). Precisamente, entre sus capacidades se destacan la doble condición de jefe de Estado y jefe de gobierno del Presidente de la República, junto a su potestad de nombrar y destituir al Ministro de Relaciones Exteriores sin necesidad de intervención parlamentaria. Por su parte, el rol del canciller radica en la potestad y obligación de perfeccionar la decisión del Poder Ejecutivo, al requerirse la coincidencia de su voluntad con la voluntad del presidente para la toma de decisiones válidas. Finalmente, el Poder Legislativo retiene la potestad de oponerse a una decisión adoptada por el Poder Ejecutivo y, de hecho, también tiene la extrema facultad de destituirlo, mediando el requisito de mayorías especiales.⁷

⁷ Si bien el Parlamento puede censurar a un ministro por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, el Presidente de la República podrá observar el voto de desaprobación. Si la Asamblea

De todas formas, sostener que esta dimensión estructural explica en un amplio espectro la política exterior nacional, no significa desconocer el peso de otros actores domésticos. Actores que también buscarán incidir en la política exterior para promover sus intereses en este sistema internacional cada vez más globalizado. Por lo tanto, en algunas ocasiones otros actores domésticos gubernamentales pueden llegar a ingresar en la dimensión estructural. En Uruguay, al igual que en el resto de los países de América Latina, el rol de los equipos económicos de gobierno en temas inserción internacional es creciente en la dimensión económica de la política exterior, con inevitable afección en las dimensión político-diplomática y militar-estratégica. (Fernández Luzuriaga, 2015).

En definitiva, en este trabajo se adoptarán las tres dimensiones de la definición de política exterior de Russell: político-diplomática, militar-estratégica y económica. Asimismo, se asumirán los planos de proyección bilateral y multilateral que propone el autor argentino, pero adicionando un plano nacional, en el entendido que la política exterior también responde a un sistema de toma de decisiones doméstico que condiciona a la estructura decisoria y, en este caso, al Ministerio de Relaciones Exteriores como dependencia especializada del Poder Ejecutivo y autora del *Plan estratégico*.

Las macro categorías de destinatarios, en primer y segundo término, abrevan a actores domésticos gubernamentales y no gubernamentales, respectivamente. En tercer término, implica la macro categoría de países miembros y países asociados al MERCOSUR, en tanto proceso internacional del Uruguay de mayor trascendencia y profundidad. En cuarto término, se incluyen a todos los países del sistema internacional en una macro categoría que distingue a Argentina, Brasil, Estados Unidos, países latinoamericanos, China y dos subcategorías residuales. En quinto término, está la macro categoría Organismos Internacionales gubernamentales. En sexto, séptimo y octavo término, se incluyen macro

General mantuviera su voto por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el Presidente de la República, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, podrá mantener por decisión expresa al ministro, a los ministros o al Consejo de Ministros censurados y disolver las Cámaras, convocando a una nueva elección parlamentaria (Artículo 148 de la Constitución Nacional).

categorías genéricas: actores privados externos, sean extranjeros o internacionales; ciudadanos extranjeros; comunidad internacional en su conjunto.

Cuadro. Dimensiones, planos y destinatarios

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

II. Los ocho ejes del Plan estratégico 2020-2025

El *Plan estratégico de política exterior 2020-2025* abarca seis páginas. En su título advierte que la estructura del documento constará de “objetivos estratégicos” y de “objetivos específicos, indicadores e identificación de prioridades”. Los objetivos estratégicos son ocho y conforman igual número de apartados. En este análisis se tomarán esos ocho objetivos estratégicos como ejes de la propuesta de la Cancillería para el lustro.

II.1. Fortalecimiento del prestigio y la confiabilidad internacional del Uruguay

Este objetivo estratégico tiene un rol introductorio. El primero y el tercero de los objetivos específicos suponen una declaración de principios, mientras que el segundo y el cuarto, ya anuncian herramientas operativas para la inserción internacional. El primer objetivo específico titulado “Principios generales” vuelve a la clásica fórmula de adhesión a “los principios del Derecho Internacional, la solución pacífica de controversias, la democracia, la defensa y promoción de los derechos humanos, el respeto del Estado de Derecho, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”, así como a “la defensa y promoción del multilateralismo”. A su vez, inspirado en las nuevas agendas de política exterior, el documento proclama “la protección del medio ambiente”. El tercero, titulado “Diálogo”, define al Servicio Exterior como conductor de las negociaciones y relaciones exteriores del país desde una perspectiva de desarrollo multidimensional, y al Ministerio de Relaciones Exteriores en el rol de coordinador permanente con actores capaces de asesorarlo.

El segundo objetivo, “Rol del Servicio Exterior”, alude al papel del cuerpo, proclamándolo como de “presencia visible, proactiva [y] constructiva” en los ámbitos bilaterales, regionales y multilaterales, así como a la importancia del diálogo como mecanismo de coordinación permanente. El cuarto objetivo específico, denominado “Paradiplomacia”, si bien también refiere a una herramienta operativa, otra vez representa un aspecto derivado de las nuevas agendas de política exterior, apuntando al desarrollo de las capacidades de internacionalización de los gobiernos departamentales, con un énfasis en los fronterizos.

En definitiva, el primer objetivo específico reside preponderantemente en la dimensión político-diplomática, se proyecta en el plano multilateral y se dirige a la comunidad internacional en su conjunto. El tercero, si bien es declarativo, estampa una obligación de un actor doméstico gubernamental, ya que tiene como destinatario a la Estructura orgánica del

Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular. Por tanto, la dimensión sigue siendo político-diplomática y la acción propuesta se agota en el plano nacional. El segundo y el cuarto objetivos específicos también pertenecen a la dimensión político-diplomática y se proyectan en un plano nacional. Los dos tienen como destinatario a la Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular, y el cuarto además a los gobiernos departamentales.

II.2. Profundización de la inserción comercial internacional del país

Este objetivo estratégico ocupa prácticamente un tercio del documento, demostrando una vez más la fuerte impronta economicista que inspira a la Coalición Multicolor, aspecto en el que profundizará en las Reflexiones finales. Se compone de ocho objetivos específicos, los que, a su vez, están desagregados en subtítulos.

El primero, “MERCOSUR agenda interna”, apunta a concretar la zona de libre comercio mediante “iniciativas viables y de alto impacto para los sectores de interés nacional”. El segundo objetivo específico, “Proyección al Pacífico”, se canaliza a partir de una estrategia de acercamiento a la Alianza del Pacífico mencionando la herramienta de los Acuerdos de Complementación Económica de la ALADI.

El tercer objetivo se titula “Diversificación de mercados y aumento de las exportaciones de bienes”. Los tres subtítulos representan las acciones necesarias para cumplir con la diversificación: elaborar un mapa de mercados para promover el comercio exterior con énfasis en el Sudeste, Sur de Asia y mercados alternativos; flexibilizar la agenda externa del MERCOSUR; acelerar la conclusión de los acuerdos en curso del bloque con terceros actores del sistema internacional. El cuarto objetivo específico se titula “Multilateralismo” y si bien ancla en la presencia activa y proactiva en la OMC, tiene como meta principista posicionar a Uruguay como “un actor coadyuvante de la defensa del libre comercio y el sistema multilateral”.

El quinto, llamado “Potencialización de la exportación de servicios”, se revela en dos acciones en conjunto con el sector privado: identificación de mercados en el sector servicios con el objetivo de diversificarlos y ampliar la oferta exportadora, y elaboración de un Programa de Internacionalización Tecnológica y de Servicios del Uruguay que promueva además la instalación en territorio nacional de empresas innovadoras y la cooperación de la

industria local con industrias globales. El sexto objetivo específico, “Atracción de inversiones”, propone planificar, junto a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Industria, Energía y Minería, una política de atracción de inversiones desde la normativa de residencia fiscal. En forma concomitante, se alude a un plan que anticipe dificultades, prevenga conflictos y detecte oportunidades de ampliación y diversificación a inversores extranjeros.

En el séptimo, titulado “Fortalecimiento de las capacidades del Servicio Exterior como fuerza comercial”, ante la idea de un mercado internacional cada vez más complejo, el *Plan estratégico* propone la formación, transformación y especialización del Servicio Exterior como “gran fuerza comercial al servicio del desarrollo multidimensional del país”. Esto supone: crear un Programa de Formación de Negociadores Globales de especialización temática en temas transversales con especial interés para la estructura productiva nacional en el Instituto Artigas del Servicio Exterior; reorientar, reentrenar y redespugar al Servicio Exterior; diseñar e implementar una base de datos sobre negociaciones comerciales en curso. El octavo objetivo específico se denomina “Coordinación interinstitucional en materia de inserción internacional y establecimiento de canales permanentes de diálogo y consulta con el sector privado”. Se propone restablecer el funcionamiento de la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior, bajo la presidencia compartida del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, se plantea un ámbito de diálogo y consulta con cada sector productivo en lo relacionado con la inserción internacional.

El análisis de estos ocho objetivos específicos, en primer término, muestra que todos ellos aluden a la dimensión económica de la política exterior. Los dos primeros se proyectan en un plano multilateral con destinatarios países miembros del MERCOSUR y bloques regionales u Organismos Internacionales de integración (Alianza del Pacífico y reivindicación de mecanismos de ALADI), respectivamente. El tercer objetivo específico también está proyectado en un plano multilateral y los actores destinatarios son China -no mencionada en forma explícita- y otros países del sistema internacional; países miembros del MERCOSUR y, sin nombrarla, la Unión Europea en la categoría bloques regionales u otros Organismos Internacionales de integración. El cuarto objetivo, en un plano multilateral, está claramente inspirado en la confianza del gobierno en un Organismo Internacional, la OMC.

El objetivo específico cinco tiene una proyección multilateral, pero también alude al trabajo de la Cancillería con actores en el plano nacional. Los destinatarios son todos los países del sistema internacional, la macro categoría actores privados externos y el sector empresarial nacional de la macro categoría actores domésticos no gubernamentales. El sexto radica las acciones en el plano nacional dirigidas a tres reparticiones del Estado y en el plano multilateral dirigidas a los inversores como actores privados externos. El octavo tiene una proyección nacional con la Comisión Interministerial como otra repartición del Estado y el sector empresarial como actor doméstico no gubernamental. En cambio, el séptimo objetivo específico, en un plano nacional, se proyecta íntegramente a la Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático.

II.3. Mejora de la gestión administrativa, humana y de fondos públicos

Este explícito y puntual objetivo estratégico pone como núcleo, el tema de la gestión. Para ello se presentan ocho objetivos específicos. El primero supone establecer un Centro de Análisis Estratégico y Prospectivo ante las complejidades del escenario internacional, el que trabajará en coordinación con reparticiones públicas, académicos, representantes del sector productivo, científico, técnico y de los trabajadores. El segundo objetivo específico propone crear un Departamento de Evaluación de las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares, desde la planificación estratégica anual presentada por cada misión. El tercero promete la evaluación de todos los funcionarios del Escalafón M⁸ con rango de Ministro Consejero o superior y la rendición de cuentas de los Jefes de misión, finalizada la misma, ante el Parlamento. El cuarto objetivo específico radica en establecer un plan de incorporación de nuevas tecnologías con el fin de mejorar el sistema de información.

El quinto abrevia a dar respuesta a la obligatoriedad de mantener actualizada la información en el sistema GRP del Estado uruguayo en el manejo de fondos públicos. El sexto objetivo específico propone fortalecer la planificación estratégica, formando funcionarios y desarrollando el soporte tecnológico para la asertiva asignación de fondos públicos. El séptimo radica en realizar, junto a la Oficina Nacional del Servicio Civil, una proyección de la realidad funcional. Finalmente, el octavo objetivo específico hace a fortalecer la Diplomacia Digital y la comunicación transversal dentro de Cancillería y con las misiones

⁸ Personal del Servicio Exterior.

en el exterior, así como con las contrapartes internacionales, la ciudadanía, la prensa y la opinión pública nacional e internacional.

Una primera lectura de este objetivo estratégico muestra enunciados reiterados y redundantes. Así, todos los objetivos específicos revisten a la dimensión político-diplomática y se proyectan en el plano nacional. Incluso los ocho tienen como destinatario a la Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular. El primero incluye, además, a otras reparticiones del Estado, el sector empresarial, el sector trabajadores y el sector académico. Y en el tercero y el séptimo, el protagonismo de la Cancillería es compartido con otras reparticiones del Estado: el Parlamento y la Oficina Nacional del Servicio Civil, respectivamente. Las tareas asignadas en el octavo son dirigidas, también, a todos los países del sistema internacional, la comunidad internacional en su conjunto, así como a la sociedad civil y los medios de comunicación, en la macro categoría de actores domésticos no gubernamentales.

II.4. Atención y asistencia consular y política migratoria

Este objetivo estratégico está compuesto de cuatro objetivos específicos. El primero de ellos hace a las mejoras tecnológicas en la tarea consular y promete, para el fin del quinquenio, ofrecer todos los trámites en formato digital y de ser posible por aplicaciones móviles. El segundo objetivo específico supone una revisión del mapa consular atendiendo al tamaño de la colonia residente, el número y tipo de actuaciones consulares y el avance tecnológico con miras a alcanzar la mayor eficiencia en el uso de fondos públicos, sin menoscabar la atención y asistencia a los compatriotas.

El tercero proclama la reconsideración de las políticas de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior, trabajando con las autoridades nacionales competentes en plataformas educativas para la formación a distancia, inicialmente en carreras técnicas, y en aspectos propios de la identidad nacional -cultura, deporte, normativa, etc.-; se busca fortalecer los vínculos con el país y proporcionar herramientas para una inserción laboral en caso de retorno. El cuarto objetivo específico presenta un estilo netamente declarativo al proclamar la implementación de una política migratoria de puertas abiertas y de defensa a la libre movilidad internacional de las personas, focalizada en atraer a trabajadores especializados y talento humano; el texto alude a una coordinación con los demás organismos competentes, sin mencionar ninguno.

La temática de este objetivo estratégico tiene una clara naturaleza político-diplomática. El plano de proyección es siempre nacional, aun cuando refiere a uruguayos radicados en el exterior, ya que estos son considerados como comunidad nacional. Por tanto, en todos los casos las acciones se dirigen a la diáspora uruguaya, actor doméstico no gubernamental. La vaga alusión a demás autoridades u organismos nacionales competentes en los dos últimos objetivos específicos, permite imputar destinatarios de las acciones en la categoría otras reparticiones del Estado, así como la máxima “política migratoria de puertas abiertas” incluye al destinatario ciudadanos extranjeros.

II.5. Fortalecimiento del rol nacional como receptor y donante de cooperación internacional

Este objetivo estratégico contiene tres objetivos específicos, alineados con las nuevas concepciones de agenda en la política exterior de los países. El primer objetivo específico alude al Plan de Trabajo de Cooperación de la Cancillería alineado con los objetivos trazados por la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, tarea para la que se propone establecer canales de coordinación permanente entre la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio y la mencionada Agencia, todo en el marco del compromiso nacional con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. El segundo objetivo se presenta en forma puntual y concreta: elaborar una guía orientativa para los funcionarios diplomáticos y consulares en el exterior que sintetizará los objetivos y capacidades nacionales y ayudará a hacer de ellos, agentes de captación de cooperación internacional. Por último, en el tercer objetivo específico, la Cancillería se compromete a la elaboración y ejecución de una estrategia que considere la situación de transición del país y la multidimensionalidad del desarrollo.

Para este trabajo, el objetivo estratégico reseñado se adjudicará a la dimensión económica en los tres objetivos específicos, si bien está claro que la cooperación internacional tiene otros componentes susceptibles de ser clasificados en las otras dos dimensiones marcadas por el internacionalista argentino Roberto Russell. Los dos primeros objetivos específicos se proyectan en el plano nacional; el primero tiene como destinatarios a la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional en la categoría otras reparticiones del Estado, mientras que el segundo tiene como destinatario a la propia Estructura orgánica del Ministerio y su cuerpo diplomático y consular. En cambio, el tercero se proyecta en el plano multilateral que supone la cooperación internacional aludida en forma genérica. Y aquí los destinatarios de la acción

pueden ser múltiples actores, o sea todo país, institución o persona que sea donante o beneficiaria de la cooperación internacional. Por lo tanto, se considerará destinatario de la acción a la comunidad internacional en su conjunto como la categoría más genérica de toda la clasificación elaborada en el PEI.

II.6. Difusión de la cultura nacional

Este objetivo estratégico es desglosado en tres objetivos específicos asociados a la elaboración de planes para el lustro y a la formación. Así, el primero de ellos propone elaborar, en conjunto con autoridades nacionales competentes, un plan quinquenal de posicionamiento internacional de los principales exponentes culturales nacionales actuales. El segundo objetivo específico implica la formación de los funcionarios diplomáticos y consulares en la gestión y promoción cultural. El tercero radica en facilitar las acciones de promoción cultural que decidan emprender las autoridades competentes a través de los contactos establecidos por la red de misiones y consulados, “sin que ello implique ningún tipo de apoyo financiero”.

Las acciones en este objetivo estratégico están todas insertas en la dimensión político-diplomática. Los objetivos estratégicos primero y tercero se proyectan en los planos nacional y multilateral, aludiendo genéricamente a trabajar con las autoridades nacionales competentes en acciones materializadas en todos los países del sistema internacional; incluso el primero tiene como destinatario beneficiado, al sector artístico en la macro categoría actores domésticos no gubernamentales. El segundo se agota en un plano nacional y supone una acción interna de la Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular.

II.7. Fortalecimiento de la política de frontera y coordinación transversal de la gestión de las comisiones binacionales

Este objetivo estratégico solo refiere a elaborar, junto con las demás autoridades competentes nacionales y departamentales, un plan nacional de desarrollo de la zona fronteriza que integre aspectos culturales, sociales, económicos, educativos, de salud, entre otros, de la población local, desde una perspectiva integral e integracionista respecto de los países vecinos, atendiendo a los desequilibrios de cada región.

Esta propuesta, explícitamente, se inscribe en dos dimensiones, la político-diplomática y la económica. El plano, si bien alude a zonas fronterizas, es estrictamente nacional. Los actores implicados son otras reparticiones del Estado nacionales, otras reparticiones del Estado locales y la sociedad civil focalizada en las poblaciones fronterizas.

II.8. Institucionalización de los vínculos con los países vecinos y de las delegaciones ante comisiones binacionales

Este objetivo estratégico se desagrega en tres objetivos específicos. El primero en realidad alude a la relación global, “integral y comprehensiva” con Argentina y Brasil, mencionando objetivos compartidos, desarrollo de bienes públicos regionales y concertación de posiciones a nivel multilateral y regional, con una metodología de relacionamiento tanto bilateral como trilateral. El segundo objetivo específico reviste en acciones en pos de la transparencia de los fondos destinados a las delegaciones nacionales en las comisiones binacionales y de los procesos de contratación de bienes, servicios y personal. El tercero propone canales formales y permanentes de coordinación del accionar entre dichas delegaciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En forma indudable, la dimensión de todo este objetivo estratégico es político-diplomática. El primero de los objetivos específicos se proyecta tanto en un plano bilateral como multilateral y está dirigido a Argentina y Brasil como socios privilegiados en la macro categoría países del sistema internacional. El segundo implica acciones en los planos bilateral y nacional, ya que están dirigidas tanto a la categoría otros Organismos Internacionales -en este caso binacionales- como a la Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular. El tercer objetivo específico solo se proyecta en un plano nacional y también se define en la Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular.

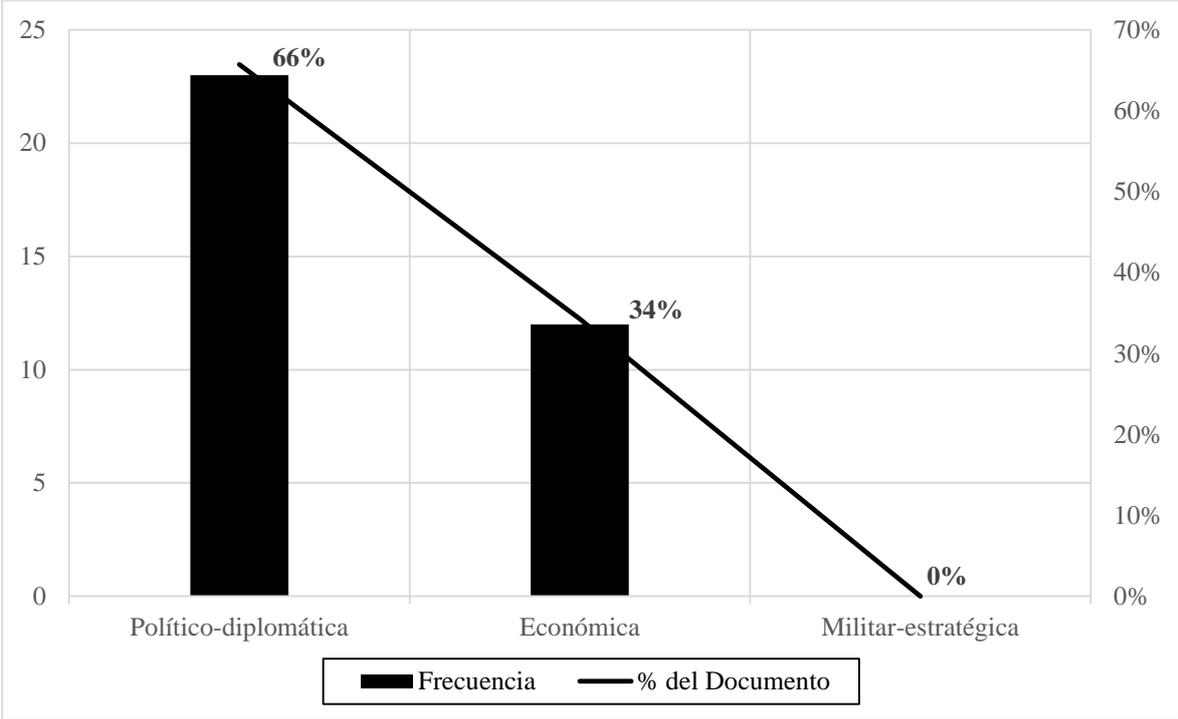
Reflexiones finales

Este documento con sus ocho objetivos estratégicos, está desglosado en 34 objetivos específicos. Sin embargo, el *Plan estratégico* anuncia, además de objetivos estratégicos y específicos, indicadores e identificación de prioridades que no están señalados como tales y que resulta imposible deducir de la redacción.

Con relación a las dimensiones en las que se pueden clasificar las acciones de la política exterior, según la definición de Russell, la primera conclusión que arroja este análisis reside en la preminencia de la dimensión político-diplomática que retiene un 66% de lo planificado por la Cancillería. Esto se debe a que el *Plan estratégico* se diseñó principalmente en reestructuras y confección de planes y programas del propio Ministerio con su brazo en el exterior, el cuerpo diplomático y consular. En definitiva, queda claro que se trata de un programa en el que un actor gubernamental se piensa y proyecta a sí mismo como institución, tanto como piensa y proyecta su rol en las relaciones externas del país.

No obstante, el 34% de las acciones en la dimensión económica, demuestra que el documento es fiel reflejo de la matriz economicista de los planes de gobierno de los partidos políticos integrantes de la llamada Coalición Multicolor, incluido el programa titulado “Compromiso por el país”, suscrito por todos sus integrantes antes del balotaje que consagrara a Lacalle Pou como presidente (Fernández Luzuriaga, 2019; 2020). La dimensión militar-estratégica no aparece aludida en ninguna acción. Esto parece indicar un divorcio entre política exterior y política de defensa, no así entre la política exterior y la política económica. Esta peculiaridad ha sido largamente advertida en análisis sobre política exterior uruguaya, en un rasgo, en general, compartido con los demás países latinoamericanos. Cabe acotar que el *Plan estratégico 2015-2020*, elaborado al comienzo del tercer gobierno del Frente Amplio, solo contenía una alusión clasificable en la dimensión militar-estratégica, referida a la contribución nacional en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, a la que consideraba como política de Estado (Fernández Luzuriaga, 2016).

Gráfico 1. Dimensiones en el Plan estratégico



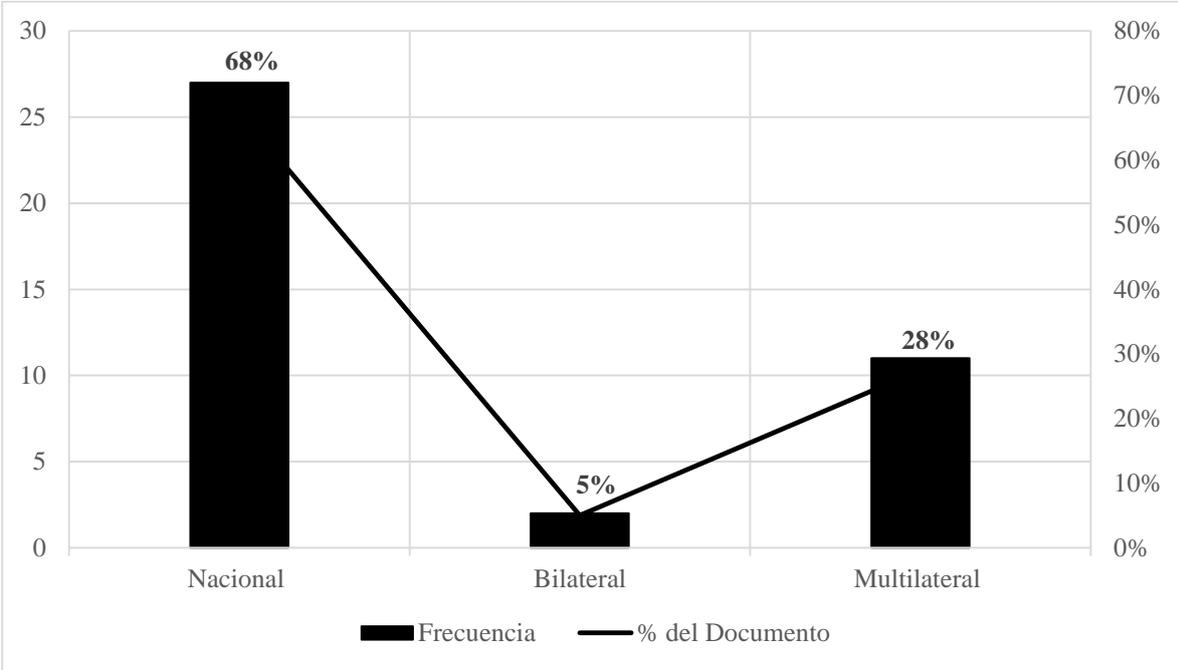
Fuente: Elaboración propia

Los planos en los que se proyectan las propuestas del *Plan estratégico* muestran una clara predominancia del escenario nacional con un 68% de las acciones proyectadas. En realidad, como se decía en párrafos anteriores, el documento se estructura desde la concepción de la política exterior como política pública, en la que se involucra no solo a su autor institucional, sino al Estado en funciones conexas y/o auxiliares a la inserción internacional del país.

En lo que refiere a las relaciones exteriores, propiamente dichas, el plano multilateral quintuplica al plano bilateral con un 28 contra un 5%. La baja ponderación al MERCOSUR queda en claro en tanto el bloque no aparece como plataforma central e ineludible en la inserción internacional. Incluso, en todo el Plan estratégico no se menciona la palabra "integración", eludiendo cualquier referencia al proceso subregional como estrategia de inserción internacional. Asimismo, la redacción presenta a la Alianza del Pacífico –de la que Uruguay es solo Estado Observador- en cierta paridad con el bloque subregional. Si bien, por lo anteriormente dicho, la propuesta enfila a una inserción comercial marcada por el multilateralismo, solo se menciona el rol de la OMC, en un contexto en el que dicha

Organización universal atraviesa una clara crisis de inmovilidad. Incluso, como se ha detectado, no hay menciones a la principales potencias económico-comerciales del sistema internacional contemporáneo. En síntesis, la redacción vuelve a mostrar una coherencia con la concepción del “Compromiso por el País” y, sobre todo, de las plataformas preelectorales del Partido Nacional, Partido Colorado y Partido Independiente, en tanto fuerzas políticas sumamente críticas con el MERCOSUR, incluso con las uniones aduaneras como instituciones y mecanismos idóneos para la inserción internacional (Fernández Luzuriaga, 2019; 2020).

Gráfico 2. Planos en el Plan estratégico



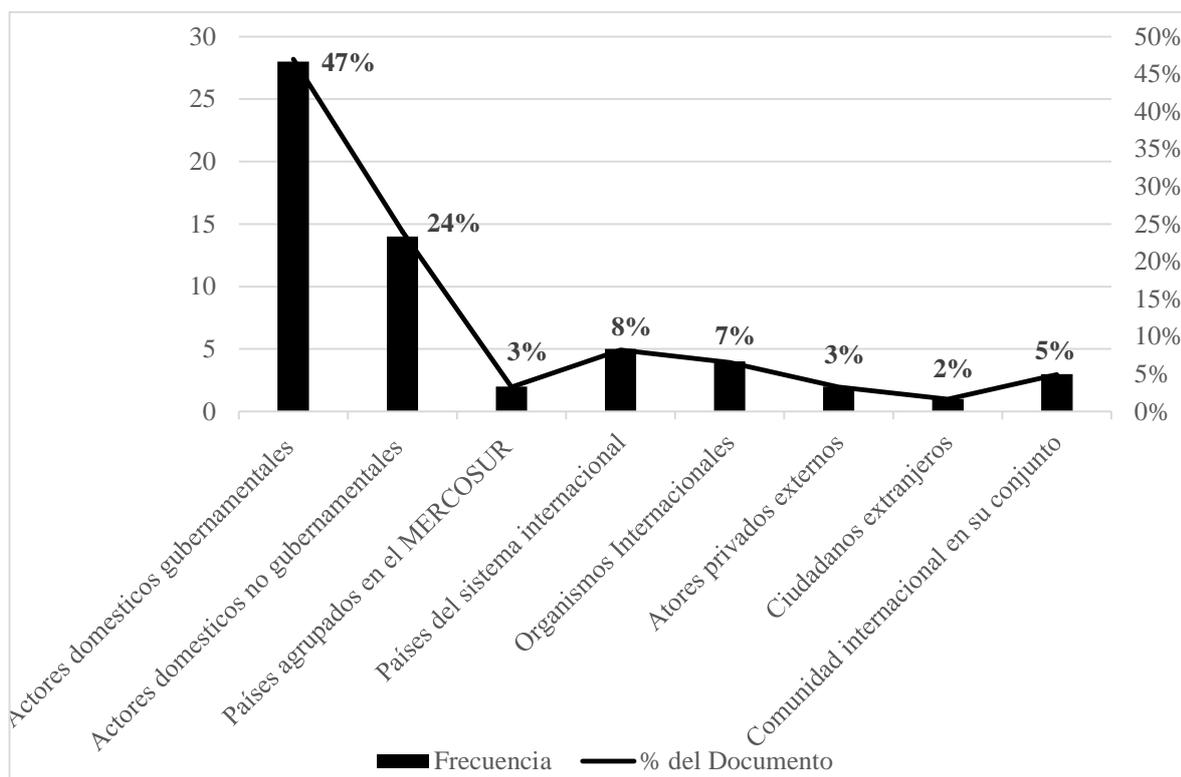
Fuente: Elaboración propia

Finalmente, la macro categoría de destinatarios aludida por excelencia en el *Plan estratégico* es la de actores domésticos gubernamentales con un 47%. Pero aún dentro de esta categoría se registra una importante concentración en la interacción entre la Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular y otras reparticiones del Estado. Este porcentaje reafirma la explicación que el documento se presenta como un plan específicamente dedicado a nuevos desafíos institucionales de la Cancillería. Más allá

de las acciones proclamadas en la dimensión económica, de los planos proyectados y de los actores destinatarios de acciones y mensajes, en este *Plan estratégico* queda claro la reivindicación de la Cancillería de su rol central en la inserción comercial internacional. En términos generales, en la academia latinoamericana se asume una especie de puja burocrática entre los equipos económicos de gobierno y las cancillerías en los planes, estrategias y acciones comerciales, así como en potencias militares se asume la puja entre los ministerios de Relaciones Exteriores y los ministerios de Defensa o los altos mandos de las Fuerzas Armadas en materia de paz y seguridad internacionales. Dentro de los destinatarios nacionales, también marca una fuerte presencia la macro categoría de actores domésticos no gubernamentales, que son aludidos en un 24% de las acciones planificadas, a veces como socios y otras como beneficiarios directos, caso claro de la diáspora.

En cuanto a las interacciones del Uruguay en el sistema internacional, los países del MERCOSUR solo representan un 3% de las menciones. El descreimiento al bloque como plataforma de inserción internacional del nuevo gobierno queda otra vez en evidencia, con una sola mención, y esa mención alude a la necesidad de flexibilización de su agenda externa. Tampoco son demasiadas las acciones que se proyectan en la macro categoría países del sistema internacional, representando un 8% de los destinatarios. En este rubro, fuera de la categoría genérica todos los países del sistema internacional, se encuentran Argentina y Brasil en lo que refiere a las comisiones binacionales y países del Sudeste y Sur de Asia. La macro categoría Organismos Internacionales representa un 7% de las imputaciones, con una valorización a la OMC, la Alianza del Pacífico, la Unión Europea –aunque sin mencionarla– y las comisiones binacionales con los dos países fronterizos. Finalmente, la macro categoría actores privados externos, con un 3%, supone más que nada mensajes a inversores extranjeros; la macro categoría ciudadanos extranjeros, con un 2%, responde a una alusión sobre política (in) migratoria abierta, mientras la macro categoría comunidad internacional en su conjunto es mencionada en un 5%, en acciones redactadas en forma más bien simbólica o declarativa y como beneficiaria genérica de la cooperación internacional.

Gráfico 3. Destinatarios en el Plan estratégico



Fuente: elaboración propia

Bibliografía

Bizzozero Revelez, Lincoln (2011) *Aproximación a las Relaciones Internacionales. Una mirada desde el siglo XXI*. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2020) *Política exterior uruguaya 2020. Propuestas en la transición y decisiones inaugurales*. Serie Documentos de Trabajo N° 94. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

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 2015-2020 de la Cancillería uruguaya. Un modelo para evaluar resultados*. Serie Documentos de Trabajo N° 87. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

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

Fernández Luzuriaga, Wilson (2010) “Política exterior e inserción internacional de Uruguay” en Bizzozero, Lincoln; de Sierra, Gerónimo y Terra, Inés, coord. *La inserción internacional de Uruguay en debate*. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República y Banda Oriental, pp. 99-148.

Garcé, Adolfo y López, Camilo (2014) “La política exterior como política pública: Ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política” en *Conferencia FLACSO-ISA. Volumen 23*.

Lowi, Theodore (1992) “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política” en Aguilar Villanueva, Luis F., ed. *La hechura de las políticas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-117.

North, Douglass (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

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.

Tokatlian, Juan Gabriel y Merke, Federico (2014) “Instituciones y actores de la política exterior como política pública” en Acuña, Carlos H., comp. *Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Grupo Editorial Siglo Veintiuno, pp. 245-312.

Valenzuela, Pablo A. (2013) *Elementos para el análisis de la formulación de política exterior*. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Otros documentos

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay. *Plan estratégico de Política Exterior 2025. Objetivos estratégicos, objetivos específicos, indicadores e identificación de prioridades* Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/sites/ministerio-relaciones-exteriores/files/2021-09/Plan%20Estrategico%202020-2025.pdf> [acceso 15/12/2021]

Constitución de la República Oriental del Uruguay. 1967.⁹

⁹ Con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.

documentos de trabajo



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Constituyente 1502 - 2410-6720
comunicacion@cienciassociales.edu.uy
www.cienciassociales.edu.uy