

Universidad de la República
Facultad de Derecho
Licenciatura en Relaciones Internacionales

**La toma de decisiones en política
exterior durante el gobierno de José
Mujica (2010-2015)**

Monografía final de la Licenciatura en Relaciones Internacionales

2017

Francisca Mescia 4.625.164-7

Tutor: Dr. Camilo López Burian

Índice

Introducción.....	3
Capítulo I. La toma de decisiones en política exterior	5
Capítulo II. Marco teórico-metodológico.....	8
2.1. Los modelos de toma de decisiones.....	8
2.2. Métodos y datos	15
Capítulo III. Actores de la política exterior uruguaya	17
Capítulo IV. La política exterior uruguaya en el gobierno de Mujica (2010-2015).....	24
Capítulo V. La toma de decisiones en la política exterior de Mujica.....	37
5.1. Análisis a partir de encuestas.....	37
5.2. Análisis a partir de entrevistas	39
Conclusiones.....	53
Referencias bibliográficas	56
Anexo. Lista de entrevistados.....	62

Índice de tablas

Tabla 1. Tipología de las posibles orientaciones de la política exterior de Uruguay, según el foco territorial elegido y los países priorizados como aliados	24
Tabla 2. Modelo decisorio predominante en política exterior por período de gobierno a juicio de los legisladores (%)	37
Tabla 3. Preferencias de los legisladores uruguayos sobre el modelo decisorio en política exterior (%).....	38
Tabla 4. Modelo decisorio predominante según temática internacional y actores participantes de la toma de decisiones durante el gobierno de Mujica (2010-2015)	39

Introducción

El presente trabajo procura investigar la toma de decisiones en política exterior durante el gobierno de José Mujica (2010-2015). El principal objetivo es contribuir al estudio de la política exterior uruguaya y generar insumos para futuras investigaciones.

A partir del modelo que propone Alexander George (1991) se pretende analizar cómo se tomaron las decisiones relativas a la política exterior durante la administración de Mujica. Por lo tanto, se procura conocer si durante ese gobierno existió un modelo de toma de decisiones que primó sobre los demás o si, por el contrario, existió una alternancia y el modelo decisorio varió según el tema tratado, por ejemplo, finanzas, comercio, defensa, e integración regional. Tanto en uno como en otro caso se determinará de qué modelo de la tipología de George (1991) se trata: formal, competitivo o colegiado.

Por otra parte, desde el punto de vista de la teoría de Graham T. Allison (1994), se pretende conocer cuál es el modelo de toma de decisiones en política exterior que mejor se ajusta al período considerado, intentando conocer qué lógica imperó: la del actor racional unificado, la de proceso organizacional o la político-burocrática.

Finalmente, se pretende especificar qué actores han participado en la toma de decisiones de política exterior durante el gobierno de Mujica, así como el papel que ha desempeñado cada uno en dicho proceso.

Para ello, el trabajo se divide en cinco capítulos. En el primero se aborda la toma de decisiones en política exterior como el problema de investigación, así como la importancia de su estudio. El segundo capítulo se dedica a estudiar las tipologías propuestas por George (1991) y Allison (1994), describiéndose las características principales de cada uno de los modelos decisorios que luego serán empleados para realizar el análisis del gobierno de Mujica. Por otra parte, se describen los métodos y datos a utilizarse en el presente trabajo, explicando las fuentes primarias y secundarias empleadas.

El tercer capítulo se destina al análisis de los actores de la política exterior uruguaya, lo que permitirá comprender a los actores intervinientes en la toma de decisiones. A continuación, se estudian las principales características de la política exterior durante el período de gobierno 2010-2015, destacándose los temas y acontecimientos más

relevantes en cada una de sus áreas. Por último, en el capítulo cinco se realiza un análisis de la toma de decisiones, analizando los modelos decisorios que prevalecieron, así como los actores intervinientes. Finalmente, a modo de resumen, se exponen las principales conclusiones sobre el trabajo.

Capítulo I. La toma de decisiones en política exterior

En este primer capítulo se presenta el tema y el problema de investigación: la toma de decisiones en política exterior, en particular durante el gobierno de José Mujica (2010-2015).

Muchas veces los estudios sobre política exterior tienden a realizar un análisis desde la teoría realista. Por lo tanto, parten de la idea del Estado como un actor racional unificado poseedor de un interés nacional que define la política exterior. Por ende, realizar un análisis desde esta perspectiva implica dejar de lado a los factores internos que hacen a la política exterior, y centrarse solamente en su implementación, sin considerar su diseño (López, 2015).

De esta forma, esos estudios no tienen en cuenta que los Estados están cada vez más interrelacionados a raíz de los procesos de integración, lo que determina que los asuntos internacionales tengan un gran impacto sobre los asuntos domésticos y viceversa. Por ende, es cada vez más difícil diferenciar lo doméstico de lo internacional (López, 2015).

Eso es lo que Putnam (1988) demostró a través de su teoría. El juego de dos niveles permite comprender cómo la política nacional y la política exterior están correlacionadas. Asimismo, muestra cómo los funcionarios y representantes de los Estados que se encargan de la política exterior, también se constituyen en actores de la política interna y se encuentran presionados por el entorno internacional y nacional. Los gobernantes no pueden ignorar las presiones de ninguno de los dos ámbitos, por lo que deben procurar satisfacer las demandas de ambos niveles. De aquí surge que los factores internos posean tanta importancia como los externos.

Al respecto, Luján (2007) señala que:

(...) cuando en la arena de la política internacional de un país existen múltiples actores gubernamentales, sin predominio claro de ninguno de ellos, con distintas posiciones sobre la mejor inserción internacional, frecuentemente emerge la aspiración a que el gobierno funcione como un actor racional unificado y se logre una relación biunívoca entre las prioridades nacionales y las *policies* del área internacional.

La falsedad de dicha aspiración ha sido demostrada hace varias décadas: las instituciones son importantes y son diversas; las organizaciones concretas disputan espacios de poder y la resultante de dichas interacciones estratégicas es, en algunas ocasiones, la convergencia en un vector único -como un haz- y, en otras ocasiones, la divergencia de posturas. En materia de política internacional esto se plasma en orientaciones diversas que incluso pueden llegar a ser antagónicas (p. 23).

Como consecuencia, este trabajo parte de la concepción de que la política exterior es una política pública y como tal, una política de partidos. Como política pública sigue el mismo proceso que cualquier otra: construcción del problema, formulación de la solución, inclusión del problema en la agenda, negociación, toma de decisiones, ejecución y evaluación (López, 2015).

Asimismo, esta investigación se centra específicamente en cómo se toman las decisiones, tema que ha sido abordado por la teoría de las relaciones internacionales. De hecho, las teorías sobre la toma de decisiones han surgido con el cientificismo, corriente que integró, conjuntamente con el tradicionalismo, el segundo debate teórico de la disciplina. Estas teorías son consideradas de alcance medio, pues intentan explicar un fenómeno concreto dentro de las relaciones internacionales. Se tratan, además, de teorías o modelos que se alejan de la concepción básica del realismo (Barbé, 1995).

De esta forma, en este trabajo se deja de lado al enfoque realista para analizar la toma de decisiones en política exterior, lo que implica que el foco está en los encargados de tomar las decisiones y no en el Estado como abstracción, pues como señalan Snyder, Bruck y Burton Sapin: “La acción estatal es la acción tomada por quienes actúan en nombre del Estado” (*apud* Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, p. 482).

La importancia de conocer cómo se toman las decisiones de política exterior de los países ha sido señalada por Dougherty y Pfaltzgraff (1993):

(...) entender los procesos de toma de decisiones y los sistemas de nivel nacional es esencial para entender la interacción entre las unidades nacionales del sistema internacional. Centrarse en la toma de decisiones nacional es estudiar un subsistema del sistema internacional; el sistema internacional tiene como aspecto central investigar la interacción entre las políticas exteriores de una serie de unidades nacionales (p. 160).

Si bien existen diversos enfoques teóricos de toma de decisiones, este trabajo, como se señaló anteriormente, toma las tipologías que proponen Alexander George (1991) y Graham T. Allison (1994) para determinar cómo se tomaron las decisiones relativas a la política exterior durante la administración de Mujica.

Partiendo de esos modelos, se plantea como hipótesis que durante el gobierno de Mujica no primó un modelo de decisión en política exterior, sino que el proceso decisorio varió según la temática en consideración. Asimismo, se plantea que de acuerdo a la temática internacional, también variaron los actores partícipes del proceso decisorio.

Capítulo II. Marco teórico-metodológico

2.1. Los modelos de toma de decisiones

A continuación se expondrán las principales características del modelo propuesto por Alexander George (1991), para luego estudiar el de Graham T. Allison (1994).

En primer lugar, George (1991) entiende que existen tres subsistemas interrelacionados dentro del sistema de trazado de políticas. Es decir, las decisiones políticas tienen lugar en tres contextos que interactúan entre sí: el contexto individual, comprendido por el presidente o el canciller; el contexto de pequeño grupo, compuesto por el presidente conjuntamente con un pequeño grupo de asesores; y el contexto de organización, que incluye a las distintas agencias y ministerios vinculados a la política exterior dentro del Poder Ejecutivo.

A grandes rasgos, George (1991) en su obra plantea tres modelos de toma de decisiones: el formalista, el competitivo y el colegiado. Como bien lo aclara el autor, se tratan de tipos ideales que procuran proporcionar diversas formas de adaptar las personalidades de los presidentes a la tarea de tomar decisiones en política exterior.

Por otra parte, George (1991) describe las estructuras de comunicación asociadas a cada uno de los modelos, mediante las cuales el presidente obtiene la información necesaria para tomar decisiones.

Según señala George (1991) el formalista se distingue por:

(...) una ordenada estructura de trazado de políticas, la cual suministra procedimientos bien definidos, líneas jerárquicas de comunicación y un sistema de personal estructurado. Si bien (...) busca beneficiarse de los diversos enfoques y juicios de los participantes en el trazado de políticas, también desalienta el conflicto abierto y la negociación entre ellos (p.156).

Por ende, este modelo formal posee una estructura jerarquizada de toma de decisiones, siendo el presidente quien determina los lineamientos y la orientación de la política exterior, mientras que es el Ministerio de Relaciones Exteriores el encargado de ejecutar dichas decisiones (Luján, 2007).

En términos generales, en el modelo formal la información y el asesoramiento se dirigen desde los ministros y asesores hacia el presidente, mientras que los ministros reciben la información de sus respectivas unidades subordinadas. Cada ministro y/o asesor es responsable de informarle al presidente solamente sobre aquellos asuntos sobre los cuales posee competencia, de manera que cada uno es un experto en un tema de política exterior definido por el presidente. Asimismo, el presidente respeta los canales de comunicación, por lo tanto, no omite a sus asesores para obtener información directamente de un subordinado. Una vez obtenida la información por parte de sus asesores y ministros, el presidente es el encargado de realizar una síntesis de esa información para tomar una decisión (George, 1991).

La principal ventaja del modelo formal es que promueve un proceso de decisión ordenado. Este modelo permite utilizar efectivamente el tiempo y que el encargado de trazar la política exterior, el presidente, dedique su atención a cuestiones importantes. Sin embargo, el modelo formal tiene ciertos costos, pues dada su rigidez tiende a otorgar respuestas lentas ante las crisis. Además, dada la estructura de comunicación de este modelo, la información puede verse distorsionada por los jerarcas (George, 1991).

Cabe destacar que George (1991) describe otras variantes del modelo formal en las cuales se crea un cargo que actúa como intermediario entre el presidente y los ministros, que se encarga de informar al presidente para que tome las decisiones correspondientes. Además, pueden adoptarse otras medidas que supongan variantes al sistema jerárquico tradicional del modelo formal.

Por su parte, el modelo competitivo se caracteriza por:

(...) alentar una expresión más abierta y desinhibida de opiniones, análisis y consejos divergentes (...) El modelo competitivo no sólo tolera sino que de hecho puede alentar la ambigüedad organizativa, la superposición de jurisdicciones y los canales múltiples de comunicación hacia el presidente y desde él (George, 1991, p. 156).

En este modelo el presidente fomenta la competencia entre sus ministros. Esto se debe a que les otorga tareas superpuestas, lo que lleva a que las funciones de los ministros sean ambiguas, desalentando la comunicación y asistencia entre ellos. En cuanto a su estructura de comunicación, el presidente muchas veces opta por comunicarse directamente con los subordinados a los ministros y asesores, a diferencia de lo que

ocurre en el modelo formal puro. Además, la información que reviste mayor importancia es enviada directamente hacia el presidente a través de la red, mientras que sus asesores y ministros compiten para comunicarle los problemas más relevantes. No obstante, en este modelo el presidente puede optar por no sobrecargarse de problemas y preferir que sean los propios subordinados que decidan sobre determinado asunto (George, 1991).

Por lo tanto, el modelo competitivo se trata de un juego de suma cero: los actores por momentos logran incidir con sus propuestas sobre política exterior, mientras que por otros momentos son vencidos por otros actores que logran imponer las suyas. Es el presidente quien conduce la política exterior a partir de todas esas opciones que los distintos actores le presentan, de manera que dicha competencia fomenta una mejora en la calidad de las propuestas (Luján, 2007).

Como indica López (2015), los actores que ocupan cargos en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, y que compiten entre sí para influir en la orientación de la política exterior a través de sus propuestas, son los partidos políticos y sus fracciones. Por eso es importante tener en consideración qué partidos o fracciones están a cargo de los ministerios u organizaciones que compiten, con el fin de entender las distintas propuestas sobre política exterior planteadas.

El modelo competitivo posee las siguientes ventajas. En primer lugar, el presidente, como encargado de tomar las decisiones, está en el centro de la red de información. En segundo lugar, genera ideas creativas a raíz del estímulo generado por la competencia, además de que es un modelo más abierto a la recepción de ideas del exterior. Contrariamente, la principal desventaja del modelo competitivo es que requiere de una gran cantidad de tiempo y atención por parte del presidente, a la vez que se trata de un modelo que tiende a priorizar la factibilidad de las decisiones en detrimento de su excelencia. Por último, la competencia generada por este modelo conlleva a que los asesores se tiente a seguir sus intereses personales, fomentando enfrentamientos y una alta rotación de personal (George, 1991).

Finalmente, el tercer y último modelo es el colegiado. Según describe George (1991), en este modelo “(...) el presidente intenta crear un equipo de miembros del personal y de asesores que trabajen juntos a fin de identificar, analizar y resolver problemas políticos

de forma tal que incorporen y sinteticen lo más posible los puntos de vista divergentes” (p. 156).

Este modelo fomenta la resolución grupal de los problemas y procura evitar conflictos intergrupales típicos del modelo competitivo, aunque no implica que en la realidad no existan, pues es el presidente quien intenta hacer prevalecer la cooperación entre los actores. Se trata de un juego de suma positiva o negativa, en el cual existen ganancias o pérdidas conjuntas para todos los actores (Luján, 2007).

En este proceso intervienen numerosas agencias gubernamentales que conforman una red, cuyo centro es el presidente. Esto implica que los ministros conforman un grupo colegiado que actúa como un grupo de debate, y que resuelve los problemas conjunta y creativamente. Incluso, el proceso de discusión tiende a ser informal con el fin de que los puntos de vista se expresen franca y genuinamente (George, 1991).

Asimismo, a diferencia del formalista, se trata de un modelo en el que los asesores y ministros no son considerados como expertos en determinado tema, sino como conocedores de todos los asuntos, lo que determina que se involucren en todas las aristas de un problema. Por otro lado, en este modelo la información circula dentro del grupo colegiado y proviene desde el nivel burocrático más bajo. El presidente, por su parte, muchas veces les otorga a sus ministros tareas superpuestas y en algunas ocasiones se comunica directamente con los niveles burocráticos más bajos para obtener consejos e información (George, 1991).

Para George (1991) la principal ventaja del colegiado es que busca lograr la excelencia así como la factibilidad en las decisiones. Además, este modelo permite que el presidente se involucre en la red de información, a la vez que le quita responsabilidades al fomentar el trabajo en equipo. Sin embargo, la desventaja de este modelo es que le exige al presidente una gran cantidad de tiempo y atención. Sumado a esto, George (1991) sostiene que este modelo requiere que el presidente posea la habilidad para tratar con subordinados, actúe como mediador cuando haya diferencias e incentive constantemente el trabajo en equipo. En definitiva, como señala Luján (2007): “(...) el modelo colegiado puede caer en una parálisis deliberativa o devenir una instancia de participación e inclusión democrática por excelencia” (p. 24).

Como puede notarse, los modelos se diferencian entre sí por el grado de competencia y cooperación entre los actores intervinientes, así como por el grado de descentralización que hay en el proceso de toma de decisiones. No obstante, ninguno de los modelos es mejor ni más eficaz que los otros, aunque cada uno tenga ciertos beneficios y costos (López, 2015).

Además, como explica Luján (2007):

Los tres modelos generan zonas de incertidumbre diferenciales y crecientes (...) En el modelo formal se dan las mayores certezas sobre las reglas de juego y los resultados posibles; la incertidumbre crece con el modelo colegiado-por la complejización de las interacciones estratégicas-y alcanza su máximo nivel en el modelo competitivo, dado que según qué posición predomine será la dirección estratégica del gobierno (p. 24).

Por otra parte, Luján (2007) diferencia a los tres modelos según el papel de la Cancillería. En el modelo formal el Ministerio de Relaciones Exteriores dirige la política exterior siguiendo los lineamientos planteados por el presidente. En el colegiado la Cancillería cumple un papel de coordinadora en materia internacional, mientras que en el competitivo disputa con otras agencias o ministerios por imponerse e influenciar en la política exterior.

Para George (1991) quien debe decidir cómo se organizará el trazado de la política exterior durante su gobierno es el titular del Ejecutivo. Es decir, es el presidente el que va a optar por el modelo de toma de decisiones de su preferencia, e incluso puede combinar distintos elementos de los tres modelos. Dicha elección va a estar determinada por tres factores. El primero se trata de la experiencia previa del mandatario en cargos ejecutivos. El segundo factor está vinculado con cuán competente y capacitado se considera el presidente para tratar temas de política exterior. El último se trata de su personalidad, a la cual George (1991) le asigna un papel importante en la toma de decisiones.

Asimismo, son tres las características de la personalidad que son consideradas relevantes por George (1991) y que “(...) se combinan para determinar cómo estructurará un nuevo presidente el sistema de trazado de políticas que lo rodea y cómo definirá su propio papel y el de los demás en él” (p. 156).

La primera es el estilo cognitivo, es decir la forma por la cual el presidente define sus necesidades informativas para tomar decisiones, incluyendo su manera habitual de obtener y usar la información que le brindan sus asesores. De manera que las creencias cognitivas del presidente, entre las que se incluyen su ideología, visión del mundo, experiencia y valores, van a estar reflejadas en su comportamiento, así como en la toma de decisiones (George, 1991).

Por otra parte, la segunda característica se trata del sentido de eficacia y competencia en tareas de administración y toma de decisiones. Esto refiere a las habilidades que posee para responder a las exigencias intrínsecas al papel de presidente y las tareas para las cuales se siente preparado. La tercera es la tolerancia y la actitud hacia los conflictos políticos que posee el presidente, sobre todo frente a los conflictos interpersonales entre sus ministros (George, 1991).

Finalmente, cabe destacar que George (1991) plantea que, como encargado de tomar decisiones, el presidente debe procurar alcanzar una decisión de calidad, pero que al mismo tiempo alcance un nivel de apoyo mínimo por parte de su propia administración, el Parlamento y la opinión pública. Es decir, debe existir cierto equilibrio: el presidente no debe sacrificar una política de calidad en pos de una mayor aceptabilidad, ni acceder a una baja aceptabilidad a fin de optar por una decisión que considera como la mejor. A su vez, el presidente debe saber administrar el tiempo y los recursos disponibles al trazar una política.

Además de George (1991), otro de los autores que estudia cómo se toman las decisiones en política exterior es Graham T. Allison (1994). A continuación se analizarán las principales características de su teoría.

Para Allison (1994) la política exterior de los países puede ser estudiada desde diferentes supuestos o modelos conceptuales. De esta forma, los análisis de política exterior van a explicar los acontecimientos de forma muy variada, según el modelo que se aplique, es decir, según los “lentes conceptuales” con los que se estudian. Allison (1994) ha sintetizado esos modelos en los siguientes: política racional (modelo I), proceso organizacional (modelo II), y política burocrática (modelo III).

Es importante señalar que estos tres modelos no constituyen alternativas mutuamente excluyentes, sino que pueden combinarse para poder comprender con exactitud por qué se llegó a determinada decisión final (Allison, 1994).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que estos modelos no brindan una explicación completa de lo que sucede en el sistema internacional, sino que se centran en las decisiones y su implementación en el ámbito nacional. Lo mismo puede decirse respecto de los modelos de George (1991), pues se tratan de teorías de alcance medio.

En primer lugar, el modelo de la política racional parte de la visión Estado-céntrica y realista de las relaciones internacionales, pues supone que las decisiones de política exterior son tomadas por el Estado, considerado como un actor racional unificado. Es decir que para este modelo, el Estado toma decisiones de manera racional, de forma tal que escoge aquella acción que maximiza sus metas entre opciones alternativas. De esta manera, las decisiones se van a tomar teniendo en cuenta costos y beneficios, optando por la acción que representa el medio óptimo para alcanzar los objetivos del Estado, los cuales están determinados por la seguridad e interés nacional. Por lo tanto, cuanto más alto sea el costo de determinada opción, menor es la posibilidad de su elección (Allison, 1994).

En segundo lugar, de acuerdo al modelo de proceso organizacional, el actor que toma las decisiones en materia de política exterior no es el Estado como actor unitario, sino que es un conjunto de organizaciones que se enlazan funcionalmente, pero que son independientes, y en cuyas cúspides se ubican los líderes del Gobierno. Por ende, los asuntos de política exterior se reparten entre distintas organizaciones, las cuales perciben los problemas, procesan información para definir las alternativas y sus respectivas consecuencias y, finalmente, ejecutan acciones. Como los asuntos de política exterior son transversales a distintas organizaciones, se requiere que los directivos gubernamentales logren una coordinación entre ellas. Sin embargo, cada organización posee sus propias metas y objetivos que orientan su accionar, y maximizan ciertos valores que quizás no son compartidos por las demás organizaciones. La organización que impulse la decisión será aquella con el peso suficiente para influir y originar la acción (Allison, 1994).

Asimismo, es importante señalar que para Allison (1994) las organizaciones tienen un carácter programado, por lo que cualquier acción de política exterior va a seguir rutinas

preestablecidas. De esta manera, las decisiones son consecuencia de rutinas y elecciones que anteriormente hicieron dirigentes gubernamentales. Por lo que, en definitiva, las decisiones se toman en base a una acumulación de experiencias.

Por último, para el modelo de la política burocrática las decisiones de política exterior son el resultado del “tira y afloja” propio de la política que se genera entre los distintos actores del Gobierno. Consecuentemente, las decisiones gubernamentales constituyen resultados políticos, determinados por ese juego de negociación entre actores a nivel interno. Esas decisiones surgen entonces como “*collages*” formados por acciones individuales y, como consecuencia, se alcanzan decisiones gubernamentales que un actor jamás hubiera elegido por sí solo (Allison, 1994).

Eso implica que el poder está compartido entre aquellos individuos que ocupan posiciones clave dentro del Gobierno. Estos actores actúan según sus distintas concepciones y persiguen objetivos diferentes, pretendiendo ejercer su influencia para que se alcance la decisión que cada uno considera como la correcta. Asimismo, la capacidad de acción de los actores depende de la posición que ocupe cada uno, pero también de sus respectivas personalidades (Allison, 1994).

Según Allison (1994), parte de la literatura sobre la política exterior desacredita este modelo de toma de decisiones por considerar que los temas internacionales son muy relevantes como para que se decidan a través de juegos políticos.

2.2. Métodos y datos

Con el fin de analizar el proceso de toma de decisiones en política exterior durante el gobierno de Mujica, se recurrirá tanto a fuentes secundarias como primarias.

Como fuente secundaria se utilizarán los datos estadísticos obtenidos a partir de una encuesta realizada por López (2015) a 125 de los 130 legisladores uruguayos del período 2010-2015. Entre otras cosas, esta encuesta permite conocer a partir de la tipología de George (1991), la percepción sobre el modelo decisorio predominante en política exterior por período de gobierno, a juicio de los legisladores en su conjunto o según el partido político al que pertenecen.

Como fuentes primarias se analizarán catorce entrevistas realizadas a informantes calificados y actores partícipes de la política exterior de Uruguay durante el período

estudiado. Se procuró entrevistar a personas que hayan participado de forma directa en los procesos de toma de decisiones en los distintos ministerios u organizaciones involucrados en la política exterior.

Para ello, se optó por realizar entrevistas semiestructuradas con una serie de preguntas abiertas adaptadas específicamente a cada entrevistado, permitiendo que cada informante pudiera desviarse de la pauta original para tratar otros temas de interés. A grandes rasgos, a través de las preguntas se procuró obtener información respecto a los actores involucrados en los procesos decisorios de las distintas áreas de la política exterior, así como el papel que desempeñó cada uno y las relaciones establecidas entre ellos.

Capítulo III. Actores de la política exterior uruguaya

Para poder comprender la toma de decisiones durante el gobierno de Mujica, primero es necesario estudiar a los actores de la política exterior uruguaya.

En primer lugar, es importante tener presente que el régimen de gobierno uruguayo es presidencialista. Según plantean Shugart y Carey (*apud* Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998) un régimen presidencialista se caracteriza por tener un presidente electo de forma directa, y por tener un gabinete solamente responsable ante el presidente. Asimismo, en un régimen de este tipo los mandatos del Poder Legislativo y del Ejecutivo poseen un término fijo, además de que el presidente tiene poder de veto.

Buquet, Chasquetti y Moraes (1998) entienden que el régimen uruguayo se caracteriza por poseer dos de los cuatro elementos que hacen a un sistema puramente presidencialista. Por un lado, en Uruguay el presidente es elegido de forma directa y, por el otro, puede objetar u observar una ley sancionada por el Poder Legislativo, es decir que tiene poder de veto.

No obstante, Uruguay también posee elementos típicos de un sistema parlamentarista, pues los ministros son responsables ante el Parlamento y pueden ser censurados por este, en cuyo caso el ministro debe renunciar. En este último caso, el presidente de la República mantiene la potestad de designar al nuevo ministro o, incluso, puede evitar la caída del ministro censurado y disolver las cámaras. Por su parte, el presidente no es responsable ante el Parlamento, de manera que no puede verse afectado ante una censura parlamentaria y, por lo tanto, mantiene su cargo hasta el final del mandato. Además, es importante señalar que la Constitución otorga al presidente una serie de potestades legislativas, entre las que se destaca la iniciativa privativa en materia presupuestal y los proyectos de urgente consideración (Buquet *et al*, 1998).

Esas potestades otorgadas al Ejecutivo son determinantes para que Buquet *et al* (1998) consideren que el régimen uruguayo es presidencialista, pues aun cuando posee características que lo alejan del modelo puro, ante un conflicto entre poderes existe una preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo.

Para Gros Espiell y Arteaga (*apud* Fernández Luzuriaga, 2015) el predominio que la Constitución de 1967 le otorgó al Poder Ejecutivo se ve reflejado en las competencias que este posee en materia de política exterior.

En Uruguay, el presidente ejerce tanto la jefatura de Estado como la de Gobierno, por lo que su mero accionar compromete al país a nivel internacional. Esto determina que sea un actor esencial de la política exterior uruguaya (López, 2015). Al respecto, el art. 159 de la Constitución determina que “El Presidente de la República tendrá la representación del Estado en el interior y en el exterior”.

A continuación se describirán las competencias del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en materia de política exterior, según lo determina la Constitución en sus artículos 168 y 85, respectivamente. Es importante aclarar que el Poder Ejecutivo incluye al presidente actuando con el ministro o ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros¹.

Según el numeral 10 del art. 168, el Poder Ejecutivo tiene competencia para destituir, en acuerdo con la Cámara de Senadores, funcionarios diplomáticos y consulares “(...) por ineptitud, omisión o delito” o “(...) por la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio del país y de la representación que invisten”. Por su parte, el numeral 12 determina su competencia para nombrar personal diplomático y consular. En caso de que se trate de jefes de misión, se requiere nuevamente de la aprobación de la Cámara de Senadores o, en caso de receso, de la Comisión Permanente. Ambos numerales establecen un plazo para que la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente, se pronuncie al respecto, vencido el cual el Poder Ejecutivo podrá prescindir de la venia. Asimismo, se determina que los cargos de embajadores y ministros del servicio exterior son cargos de confianza del Poder Ejecutivo, salvo ley en contrario aprobada por la mayoría absoluta del total de componentes de cada cámara.

Siguiendo ese lineamiento, el numeral 15 estipula la competencia que posee este poder para “Recibir Agentes Diplomáticos y autorizar el ejercicio de sus funciones a los Cónsules extranjeros”.

Por otra parte, el numeral 16 refiere a la potestad del Poder Ejecutivo para “Decretar la ruptura de relaciones y, previa resolución de la Asamblea General, declarar la guerra, si para evitarla no diesen resultado el arbitraje u otros medios pacíficos”. Como señala Korzeniak (2006) este artículo debe ser interpretado conjuntamente con el numeral 7 del

¹ Como explica Korzeniak (2006), el Poder Ejecutivo se compone no sólo por el presidente, sino también por los ministros, y ambos integran los dos órganos principales del Ejecutivo: el Acuerdo y el Consejo de Ministros. La Presidencia, por su parte, constituye un órgano diferente al Poder Ejecutivo, pues sólo tiene un titular que es el presidente, y tiene competencias distintas a las del Ejecutivo como sistema orgánico.

art. 85 que determina que a la Asamblea General le compete, entre otras cosas, decretar la guerra. De manera que primero la Asamblea General decreta la guerra y luego el Poder Ejecutivo la declara.

El numeral 20 del art. 168 determina que el Poder Ejecutivo posee la competencia para acordar tratados, pero requiere de la aprobación posterior del Poder Legislativo para su ratificación. Al igual que en el caso anterior, este numeral debe interpretarse teniendo en cuenta el numeral 7 del art. 85 que determina que es competencia del Poder Legislativo aprobar o reprobado tratados de cualquier naturaleza que el Poder Ejecutivo suscriba con otros países. Por ende, primero el Ejecutivo negocia y firma los tratados, luego el Legislativo los aprueba por ley y, finalmente, el Ejecutivo los ratifica (Korzeniak, 2006).

Por último, el numeral 4 del art. 185 establece que el Poder Ejecutivo tiene la potestad de indicar aquellos casos en los cuales los convenios entre Entes Autónomos y Servicios Descentralizados con organismos internacionales o Gobiernos extranjeros requieran de su aprobación. Es decir, el Poder Ejecutivo puede solicitar su propia aprobación de estos convenios.

Con respecto al Poder Legislativo, puede afirmarse que no posee iniciativa en política exterior, aunque sí puede bloquear el accionar del Poder Ejecutivo, como se ha señalado previamente con respecto a la designación de jefes de misión, la destitución de funcionarios diplomáticos y consulares, la declaración de guerra, y la ratificación de tratados. Aun así, el Parlamento constituye un espacio en el que se debaten asuntos relativos a la política exterior del país, además de que posee un fundamental rol de contralor. Con respecto a esto último, cabe señalar que para ejercer su función de contralor el Legislativo se vale de dos instrumentos: el llamado a sala y el llamado en régimen de comisión general (López, 2015).

Los artículos 147 y 148 de la Constitución regulan el llamado a sala. Como se explicó previamente, este mecanismo puede traer como consecuencia la censura del ministro y, por ende, la obligación de que renuncie. Si el presidente no está de acuerdo puede observar el voto de censura, siempre que haya sido pronunciado por menos de dos tercios de votos de la Asamblea General. En caso de que la Asamblea General mantenga su voto de censura, el presidente puede mantener al ministro censurado en su cargo y disolver las cámaras, convocando a elecciones de nuevos legisladores. Finalmente, esa

nueva Asamblea General conformada a raíz de las elecciones, podrá mantener o no su voto de censura y, en consecuencia de ello, provocar o no la caída del ministro.

Por su parte, los artículos 118, 119, 120 y 121 regulan el llamado en régimen de comisión general de los ministros que, a diferencia de la censura, no obliga a los ministros a renunciar. El art. 118 determina la facultad que tienen todos los legisladores para pedir a los ministros los datos e informes que estimen necesarios. Por otra parte, el art. 119 les otorga la facultad a ambas cámaras de llamar a sala a los ministros, por la resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, con el objetivo de solicitarles informes con fines legislativos, de inspección o de fiscalización. El art. 120 les otorga a las cámaras la potestad de nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para obtener datos con fines legislativos, mientras que el art. 121 permite que en los casos anteriores las cámaras formulen declaraciones que pueden resultar en declaraciones de posición ante temas internacionales.

Asimismo, en el Poder Legislativo los temas de política exterior pueden debatirse tanto en las comisiones sobre relaciones internacionales, como en las sesiones plenarias de las cámaras y de la Asamblea General (López, 2015).

Tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados poseen una Comisión de Asuntos Internacionales. Por un lado, como estipula el art. 130 del Reglamento de la Cámara de Senadores, la Comisión de Asuntos Internacionales de esta cámara tiene como principal función informar sobre “Relaciones Exteriores, ratificación de tratados, venias a los Jefes de Misión y política internacional”.

Por el otro lado, la función de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados, es tratar “Convenios y tratados; organización diplomática y consular y régimen del servicio exterior; asuntos generales de orden internacional”, según lo determina el art. 115 del Reglamento de la Cámara de Representantes. Ambas comisiones deben presentar informes sobre los asuntos tratados y sobre los proyectos de ley en estudio y, además, pueden establecer comisiones especiales para el estudio de un asunto determinado, y convocar a funcionarios públicos o privados para que participen. (López, 2015).

Cabe destacar que las Comisiones de Asuntos Internacionales de una y otra cámara no son las únicas que tratan temas relativos a la política exterior, pues temas económicos,

comerciales, medioambientales, de defensa y demás son también tratados por otras comisiones (López, 2015).

Por su parte, con respecto a los actores y al sistema de toma de decisiones en Uruguay, Fernández Luzuriaga (2015) manifiesta la existencia de un triángulo conformado por el presidente, el canciller y el Parlamento, aunque señala que hay cierta asimetría al existir una concentración de competencias en el binomio presidente-canciller como consecuencia de que la actuación del Poder Legislativo en materia de relaciones exteriores se limita a cuestiones específicas.

No obstante, como explica Luján (2007), esta cuestión del triángulo presidente-canciller-Parlamento debe ser aclarada por dos razones. En primer lugar, existen otros actores, además del presidente, del canciller y del Parlamento, que también participan en la toma de decisiones, sobre todo respecto a determinados temas de política exterior. Este es el caso del Ministerio de Economía y Finanzas en temas de comercio y finanzas internacionales, así como el del Ministerio de Defensa para temas vinculados a acuerdos de defensa o a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de las que Uruguay participa. Lo mismo sucede con otros ministerios, agencias estatales, gobiernos departamentales y otros actores gubernamentales. En segundo lugar, son los partidos políticos quienes ocupan los cargos en dichos órganos, lo que implica que, en definitiva, sean los actores principales de la política exterior uruguaya. Pues, como sostiene Garcé: “En Uruguay no gobiernan las personas sino los partidos” (*apud* López, 2015, p. 108).

En consonancia con lo anterior, López (2015) señala que:

Los políticos actuarán como representantes de sus partidos y fracciones en el Ejecutivo y en el Legislativo, promoviendo o actuando como “*veto players*”, participando de la construcción de la agenda, de la definición del problema, del diseño e implementación de la política y fiscalizando mediante la evaluación y el monitoreo de la misma. Los partidos, y sus líderes de fracción particularmente, controlan el accionar de los políticos que ocupan sus cargos. Pero los líderes se deben apegar a las ideas rectoras de los partidos, en este caso sobre política exterior, pues apartarse de las mismas puede tener como resultado castigos partidarios y costos políticos electorales (p. 132).

En resumen, los partidos políticos, en cuanto actores centrales de la política exterior, influyen en la toma de decisiones al controlar el accionar de aquellos que los representan. Pues, son los partidos quienes ocupan los cargos en el Poder Ejecutivo, como el de presidente o el de ministro de Relaciones Exteriores. Por otra parte, los partidos influyen a través de su desempeño en el Poder Legislativo. En las comisiones pueden debatir y expresar su posición frente a asuntos internacionales, mientras que en los plenarios de las cámaras discuten, aprueban u obstaculizan las iniciativas del Poder Ejecutivo. También influyen a través de la fiscalización que el Poder Legislativo puede realizar sobre el Ejecutivo (López, 2015).

Asimismo, cabe destacar que los partidos políticos también ejercen su influencia en las concepciones sobre política exterior que posee el servicio exterior, pues “(...) los diplomáticos poseen un relacionamiento informal con los políticos y tienen un rol central en la implementación de la política, pero no se constituyen en una burocracia aislada” (López, 2015, p. 137).

A grandes rasgos, el sistema de partidos uruguayos puede ser caracterizado como institucionalizado y fraccionalizado, con baja volatilidad electoral y con la existencia de obstáculos para la aparición de nuevos partidos. A su vez, los partidos no suelen tener un jefe de partido, pero sí jefes de fracción. Estos últimos solamente controlan a su propia fracción, pero no pueden controlar otras. Por ende, el presidente sólo puede dominar las decisiones y la disciplina de su fracción, lo que significa que necesariamente debe negociar con las otras fracciones dentro de su partido, o incluso con las de otros partidos, con el objetivo de alcanzar la mayoría parlamentaria. A pesar de la fraccionalización de los partidos, en Uruguay existen altos niveles de disciplina partidaria. El presidente, por su parte, cuenta con recursos, tales como cargos en el gabinete, para mantener el apoyo intrapartidario y las coaliciones de gobierno (Chasquetti *et al*, 1998). Sin embargo, por lo general, los presidentes tienden a ocupar los ministerios importantes (Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores, Interior y Defensa Nacional) con políticos de su partido y de su fracción (López, 2015).

Dada la fraccionalización existente en los partidos uruguayos, Mujica tuvo que negociar dentro del Frente Amplio (FA), a pesar de contar con mayoría parlamentaria. A su vez, Mujica no era jefe de partido, pero sí líder dentro de su fracción (MPP), no pudiendo alcanzar un liderazgo sobre todo el partido como sí pudo Tabaré Vázquez en su primer

gobierno. Esto determinó que la obligación que tuvo Mujica de negociar con las fracciones del Frente Amplio haya sido mucho mayor (Garcé, 2010).

Mujica armó su gabinete en virtud del peso de cada fracción, pero no necesariamente a partir de los jefes de cada una como sí lo había hecho Vázquez. Asimismo, durante el gobierno de Mujica los cargos jerárquicos dentro de un ministerio, como el de ministro, subsecretario y director general, se integraron con titulares de distintos sectores del Frente Amplio (Chasquetti, Buquet y Cardarello, 2013).

Capítulo IV. La política exterior uruguaya en el gobierno de Mujica (2010-2015)

Para poder comprender cómo se tomaron las decisiones en cada una de las áreas que hacen a la política exterior, primero es necesario estudiar los principales aspectos que caracterizaron a esta política en el período de gobierno estudiado.

Caetano, López y Luján (2016) aseguran que durante la administración de Mujica hubo un cambio en la orientación de la política exterior con respecto al gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010). En el primer gobierno del Frente Amplio la política exterior se orientó hacia el escenario V, denominado por Luján (2011) como regionalismo abierto. Como puede observarse en la Tabla 1, se trata de un escenario que supone un equilibrio entre la región y la apertura al mundo y, por lo tanto, implica apostar a una amplitud de aliados y socios provenientes de la región, pero también externos a ésta.

Por su parte, durante el período 2010-2015 la política exterior se reorientó hacia el escenario que Luján (2011) denomina integración regional-multilateralismo. Por lo tanto, en términos generales, durante el gobierno de Mujica se promovió la integración regional, teniendo a Brasil como principal socio de Uruguay, al tiempo que se fomentó el multilateralismo, adquiriendo relevancia las alianzas con las BRICS y otros países del sur. De manera que “(...) el gobierno de Mujica se constituyó en un punto de inflexión en la política exterior uruguaya por su intento de profundizar el énfasis regionalista y su apuesta al sur emergente, particularmente a través de la relación con Brasil” (López, 2015, pp. 305-306).

Tabla 1. Tipología de las posibles orientaciones de la política exterior de Uruguay, según el foco territorial elegido y los países priorizados como aliados

Países priorizados	Foco territorial elegido		
	Región	Región-Mundo	Mundo
BRICS	Confederación Sudamericana (I)	Integración Regional-Multilateralismo (II)	Cooperación Sur-Sur (III)
Amplitud de países	Latinoamericanismo (IV)	Regionalismo Abierto (V)	La Suiza de América (VI)
EEUU-UE-Japón	Panamericanismo (VII)	Zona de Libre Comercio (VIII)	Alianza con los EEUU (IX)

Fuente: Luján (2011, p. 208)

A continuación se describirá la política exterior llevada a cabo en el gobierno de Mujica en sus diferentes áreas, entre las que se destacan la comercial, la integración regional, derechos humanos, defensa, relaciones con Argentina, Brasil, Medio Oriente y África.

A los efectos del análisis, la política exterior del gobierno de Mujica puede ser dividida en dos etapas. Durante la primera, que incluye los primeros tres años de gestión, hubo una fuerte apuesta a lo regional: un fuerte estrechamiento de las relaciones con Brasil y una mejora en las relaciones con Argentina (López, 2015).

En la segunda etapa la relación con Argentina comenzó a deteriorarse. Al mismo tiempo, Uruguay intensificó sus relaciones con los países emergentes, sin que ello implicara perder de vista al resto del mundo ni su prioridad con la región. Además, durante el último bienio del gobierno, Uruguay adquirió mayor preponderancia a nivel internacional. La llegada de los refugiados sirios y de las personas recluidas en la cárcel de Guantánamo, así como el discurso del presidente en Río +20, son aspectos que contribuyeron a incrementar esa preponderancia y, principalmente, la popularidad internacional de Mujica (López, 2015).

En cuanto a las relaciones con Argentina, se ha dicho que al comenzar su gestión, Mujica optó por recomponer el vínculo debilitado heredado del gobierno de Vázquez como consecuencia del conflicto en torno a la fábrica de celulosa instalada sobre el Río Uruguay. Ese cambio en la relación con Argentina se vio reflejado en diversos momentos (Almagro, Conde y Porto, 2014).

En primer lugar, a un mes de asumir como presidente, Mujica viajó a Buenos Aires para reunirse con su par, Cristina Fernández, a lo que le siguió una reunión en el Establecimiento de Anchorena en el mes de junio. En esa oportunidad se firmaron una serie de acuerdos, creándose la Comisión Bilateral de Cooperación Energética y la Comisión de Asuntos Comerciales, esta última con el fin de tratar temas relevantes para las exportaciones uruguayas. Asimismo, se lograron acuerdos en el área de la salud y la defensa, y se concertó avanzar en el dragado del Canal Martín García (Almagro *et al*, 2014).

En segundo lugar, Mujica y Fernández avanzaron en el cumplimiento del fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya sobre el conflicto de la planta de celulosa. Por un lado, se logró levantar el corte del Puente General San Martín. Por el otro, se alcanzó

el Acuerdo de Olivos en el que ambos presidentes determinaron la instalación del Comité Científico Binacional para realizar el monitoreo conjunto de la planta de UPM. En la misma línea, se lograron avances en materia de integración fronteriza, a la vez que se concretaron otros acuerdos, destacándose el relativo al dragado del Río Uruguay (Almagro, *et al*, 2014).

Otro paso en la reconstrucción de la relación bilateral lo constituyó el apoyo que Mujica le otorgó a la candidatura de Néstor Kirchner a la secretaría general de la Unasur, cambiando la posición que había asumido el ex presidente Tabaré Vázquez (El Observador, 11/04/2011a).

Asimismo, el Gobierno uruguayo apoyó las medidas tomadas en la Unasur y en el Mercosur que prohíben el ingreso de barcos pesqueros con bandera de las Islas Malvinas a puertos de la región, respaldando a Argentina en el conflicto por la soberanía de dichas islas que aún mantiene con Gran Bretaña (Almagro *et al*, 2014). Cabe señalar que dicha decisión significó que la Cancillería británica llamara al embajador uruguayo en Londres para solicitarle explicaciones al respecto (El Observador, 17/12/2011).

A pesar de lo dicho, a partir del año 2011 la relación entre ambos Gobiernos comenzó a deteriorarse. Uno de los factores que contribuyó a tensar las relaciones fue el hecho de que Argentina impidiera una declaración del Mercosur en contra de los dichos del presidente francés Sarkozy en la Cumbre del G20, quien calificó a Uruguay de paraíso fiscal. Además, la trascendencia pública que tuvieron los dichos del presidente Mujica sobre la presidenta argentina y el ex presidente Kirchner también ayudó a que las diferencias con Argentina persistieran (López, 2015).

Por otro lado, a pesar de los acuerdos alcanzados, el gobierno de Cristina Fernández impidió que se dieran a conocer los resultados del monitoreo conjunto de la planta de UPM, situación que se agravó cuando en 2013 Mujica autorizó a la planta a ampliar su capacidad de producción (Giménez, 09/10/2016). Asimismo, el Gobierno argentino frenó la licitación para comenzar el dragado del Canal Martín García, perjudicando principalmente al puerto uruguayo de Nueva Palmira y al tráfico comercial portuario de Uruguay en general (El Observador, 06/05/2012).

Finalmente, los obstáculos a las exportaciones uruguayas impuestos por el Gobierno argentino, fueron otros de los aspectos que perjudicaron a Uruguay y acrecentaron las tensiones con el país vecino y llevaron a que Mujica declarara: “Con Argentina estamos en un impasse” (El País, 29/10/2013a).

Para Caetano *et al* (2016) estos vaivenes en la relación con Argentina favorecieron la conformación de la alianza con Brasil. De hecho, Mujica manifestó: "Tengo claro que Uruguay tiene que subirse al estribo del Brasil porque será una superpotencia de las que corta el bacalao grueso en el mundo" (El País, 18/03/2016).

El ex presidente vio en esta alianza una oportunidad de apertura de mercados para Uruguay, sobre todo ante la posibilidad de que ambos países negociaran conjuntamente el acuerdo Mercosur-Unión Europea, permitiendo que Argentina y demás miembros del bloque negociaran dicho acuerdo a un ritmo distinto. A su vez, puede afirmarse que a través de esta alianza Uruguay buscó principalmente reforzar la complementación productiva, mientras que Brasil se concentró sobre todo en asegurar y fortalecer la libre circulación de personas (López, 2015). Además, como sostiene Luján (2014), Uruguay veía a Brasil como un país líder al que debía seguir en sus iniciativas internacionales, como en aquellas relativas al mantenimiento de las tropas de paz en Haití o el Congo.

Concretamente, en el 2012 Mujica y Rousseff crearon el Grupo de Alto Nivel (GAN) con el objetivo de llevar a cabo el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible y la Integración Brasil-Uruguay. El GAN, a través de sus grupos de trabajo sectoriales, procuró lograr una mayor integración productiva, energética y de infraestructura de transportes, promover la cooperación científica y tecnológica, facilitar el comercio e inversiones y la libre circulación de personas. Un avance significativo que se logró en el marco del GAN se trató del acuerdo para asegurar mayor facilidad en el intercambio comercial bilateral, que permitió la eliminación de los retrasos injustificados para el ingreso a Brasil de mercadería uruguaya (Almagro *et al*, 2014).

En lo que se refiere a la integración regional, uno de los principales temas en la materia durante el gobierno de Mujica fue el debate que se suscitó en 2013 respecto a la posible integración de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico². Este debate

² La Alianza del Pacífico es un bloque comercial conformado por Chile, Colombia, México y Perú que tiene como principal objetivo fortalecer la integración y los vínculos comerciales entre sus miembros, y coordinar su actuación dentro del Foro de Cooperación Asia-Pacífico.

expuso las divergencias existentes entre el Frente Amplio y la oposición, así como las diferencias dentro del propio partido de gobierno en materia de política exterior y sus posibles orientaciones (Caetano *et al*, 2016).

Mientras que desde la oposición existió un apoyo muy alto a la incorporación de Uruguay a la Alianza del Pacífico, en el Frente Amplio la mayoría estaba en contra. No obstante, en el Frente Amplio la diferencia intrapartidaria fue notoria, pues “(...) mientras que el ala izquierda del Frente Amplio se manifestaba en contra del ingreso de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del pacífico, el ala derecha mostraba una mayoría relativa de preferencias a favor” (López, 2015, p. 264).

En la misma línea, Garcé (18/03/2015) sostiene que el tema de la Alianza del Pacífico generó un debate entre los neoinstitucionalistas, también denominados astoristas, y los desarrollistas, conformado por el Grupo de los 8³. El debate se inició a raíz de las distintas concepciones que poseen unos y otros sobre cuál debería ser la inserción internacional del país.

Para el ala izquierda del Frente Amplio la incorporación a la Alianza del Pacífico implicaba seguir un rumbo contrario a la integración regional, en cuanto suponía un paso previo al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés), y con ello una aproximación a Estados Unidos (López, 2015).

Por su parte, el canciller Luis Almagro se manifestó en contra del ingreso como miembro pleno y expresó que: “Quizás por mandato de la fuerza política estemos más cerca del ALBA que de la Alianza Pacífico donde tenemos un mandato de hacernos socios durante este período de gobierno” (El Observador, 21/08/2013).

Con respecto a la postura del presidente Mujica, en un primer momento se había divulgado que era coincidente con la del vicepresidente Danilo Astori. No obstante, Mujica luego declaró que Uruguay mantendría su calidad de observador en la Alianza del Pacífico para no generar conflictos en el Mercosur (López, 2015).

Otro tema central vinculado a la integración regional se dio en el ámbito del Mercosur, y se trató del ingreso de Venezuela y la suspensión de Paraguay. Ambas decisiones,

³ El Grupo de los 8 está conformado por el Movimiento de Participación Popular, el Partido Comunista, Compromiso Frenteamplista (lista 711), la Liga Federal, el Fidel, la Vertiente Artiguista, la Lista 5005 y la Corriente de Acción Pensamiento y Libertad (CAP-L).

tomadas en el marco de la Cumbre de jefes de Estado del Mercosur del 2012 celebrada en Mendoza, generaron debates entre el gobierno y la oposición (Caetano *et al*, 2016).

En primer lugar, es importante señalar que en 2012 Paraguay vivió una crisis política que culminó con el juicio político y destitución del presidente Lugo. Ese mismo año fue suspendido del Mercosur alegándose que la destitución del presidente constituía un quebrantamiento de su orden institucional, regresando como miembro activo en diciembre de 2013. El Gobierno uruguayo entendió que la destitución del presidente paruguayo se trataba de un golpe de Estado y, por lo tanto, en virtud del Protocolo de Ushuaia⁴, Paraguay debía ser suspendido. Contrariamente, la oposición sostuvo que la destitución fue legítima según lo establecido por la Constitución paraguaya y, por ende, no correspondía la suspensión de los derechos de Paraguay como miembro del Mercosur (López, 2015).

Acerca del ingreso de Venezuela al Mercosur, hubo distintas visiones sobre la legalidad del procedimiento⁵ mediante el cual se incorporó, generando debate no sólo entre el gobierno y la oposición, sino también dentro del Frente Amplio. Por su parte, la oposición se manifestó en contra del procedimiento, argumentando que los jefes de Estado de Brasil, Argentina y Uruguay estaban actuando de acuerdo a sus afinidades ideológicas. En la interna del Frente Amplio hubo posiciones contrarias. Por un lado, fue el presidente Mujica quien impulsó el ingreso de Venezuela, pero por el otro, el ministro Almagro cuestionó la legalidad del procedimiento (López, 2015).

En cuanto al área comercial de la política exterior, para Caetano *et al* (2016) durante el gobierno de Mujica imperó cierto pragmatismo, no obstante, se mantuvo la prioridad y la orientación hacia los países del sur emergente. Según señalan los autores, en este período la búsqueda de nuevos mercados fue prioritaria, lo que se tradujo en un acercamiento a China y Rusia, y en la constante intención de Uruguay de acercarse a la Unión Europea en el marco del Mercosur.

De hecho, en 2010 se retomaron las negociaciones Mercosur-UE, estancadas desde el 2004, mientras que China pasó a cuadruplicar su incidencia en la matriz de las

⁴ El Protocolo de Ushuaia se aplica en caso de ruptura del orden democrático de alguno de los Estados partes del Mercosur. Permite aplicar medidas de distinta índole al Estado en el que se haya producido el quebrantamiento, incluyendo su suspensión.

⁵ La legalidad del procedimiento fue cuestionada porque el Tratado de Ouro Preto determina que para que ingrese un nuevo miembro pleno se requiere la unanimidad de los Estados partes.

exportaciones uruguayas, transformándose en el principal socio comercial de Uruguay. Además, las exportaciones hacia países del continente asiático pasaron de representar 13,7% del total de las exportaciones uruguayas a 23,9%, sin incluir las exportaciones realizadas desde zonas francas (Almagro *et al*, 2014).

De esta forma, se continuó con la diversificación de los destinos de las exportaciones uruguayas, proceso que comenzó en 2008 durante la primera administración de Vázquez cuando las BRICS pasaron a constituir el principal destino en detrimento de Estados Unidos. Aun así, durante el gobierno de Mujica las relaciones económico-comerciales con Estados Unidos fueron extraordinarias, pues se lograron concretar importantes avances, sobre todo con respecto al comercio de cítricos (Caetano *et al*, 2016).

En cuanto a ese tema, es necesario señalar que en 2013 Estados Unidos permitió la entrada de productos cítricos uruguayos a su mercado, tras más de diez años de negociaciones. Por otra parte, ese mismo año el gobierno de Obama también habilitó el ingreso de carne ovina desosada uruguaya a su mercado (Almagro *et al*, 2014).

Esto permitió que ya en el 2014 las exportaciones uruguayas de cítricos con destino a Estados Unidos alcanzaran los US\$ 7,4 millones, y que, además, Estados Unidos se posicionara como el sexto destino de las exportaciones uruguayas de este producto (Instituto Uruguay XXI, 2015).

Otro tema importante del área comercial de la política exterior lo constituyó la solicitud realizada por el Gobierno de Uruguay en setiembre de 2013 para ingresar a las negociaciones del Acuerdo Plurilateral sobre Comercio de Servicios (TISA por su nombre en inglés), acuerdo que busca liberalizar el comercio de servicios por fuera de la Organización Mundial de Comercio (OMC), a raíz del estancamiento de la Ronda Doha (Ministerio de Relaciones Exteriores, 17/04/2015).

Sin embargo, rápidamente se generó un debate interno sobre la conveniencia del tratado, y finalmente en setiembre de 2015, ya durante el segundo gobierno de Vázquez, el Plenario del Frente Amplio resolvió abandonar las negociaciones. Si bien la participación del país en la negociación del TISA se impulsó durante el gobierno de Mujica, en el Plenario del Frente Amplio el ex presidente se manifestó en contra, alegando que China finalmente no participaría del mismo (Gil e Isgleas, 08/09/2015).

En materia tributaria internacional, es importante señalar que en 2011 Uruguay pasó a estar incluido en la “lista blanca” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La OCDE consideró que Uruguay dio cumplimiento a los estándares de intercambio de información, en virtud de los acuerdos suscriptos con otros países tanto para el intercambio de información tributaria, como para evitar la doble imposición. En la misma línea, Uruguay participó del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios de la OCDE. A raíz de la nueva regulación de las sociedades anónimas con acciones al portador y de los tratados de intercambio de información antes mencionados, Uruguay logró superar la primera fase de la revisión (Almagro *et al*, 2014).

Al igual que en el plano económico-comercial, las relaciones en el plano político con Estados Unidos fueron excelentes. Esto se vio reflejado en el apoyo que Estados Unidos le otorgó al canciller Almagro en su candidatura como secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA), pero principalmente en el acuerdo sobre las personas recluidas en Guantánamo. A través del acuerdo Uruguay se comprometió a recibir personas detenidas en la cárcel de Guantánamo, permitiéndoles permanecer en el país de forma libre (Caetano *et al*, 2016). Mientras que para el gobierno de Mujica la medida fue planteada como una política de derechos humanos, para la oposición el acuerdo constituiría un peligro para el país (Hernández Nilson, 2014).

En lo que se refiere a los derechos humanos, es importante señalar que Uruguay presidió el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, hecho favorable a la posterior candidatura de Uruguay como miembro no permanente del Consejo de Seguridad. En lo regional se establecieron medidas para el reconocimiento de la responsabilidad del Estado con el objetivo de cumplir con el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativo al caso Gelman (López, 2015).

Otra medida vinculada a la temática de derechos humanos, fue la iniciativa de recibir en Uruguay a personas desplazadas como consecuencia de la guerra civil siria, y que se encontraban refugiadas en El Líbano. A través del decreto 204/014 se creó una comisión especial para encargarse del tema, integrada por el ministro de Relaciones Exteriores, el secretario de Derechos Humanos de la Presidencia y delegados de los Ministerios de

Defensa, Vivienda, Desarrollo Social y Salud Pública. Finalmente, en octubre de 2014 llegaron a Uruguay los primeros refugiados sirios (Hernández Nilson, 2014).

Por otra parte, puede afirmarse que durante el período de gobierno estudiado las relaciones con Medio Oriente y África adquirieron mayor relevancia, desarrollándose una relación más estrecha con los países de ambas regiones tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral (Caetano *et al*, 2016).

Con el fin de aumentar la presencia uruguaya en África, en 2013 se creó la Oficina Estratégica Regional para el África Subsahariana, encargada de coordinar el accionar de las Unidades Vinculantes establecidas en la región. Además, se procedió a la apertura de la embajada de Uruguay en Angola en 2014 y se establecieron los Centros de Promoción para la Cooperación e Intercambio en la República Democrática del Congo, Benín, Nigeria, Kenia y Mozambique. Sumado a esto, Uruguay solicitó su participación como miembro observador de la Unión Africana. Consecuentemente, las exportaciones uruguayas hacia países africanos aumentaron considerablemente (Almagro *et al*, 2015).

A nivel multilateral Uruguay participó en la III Cumbre América del Sur- Países Árabes que se llevó a cabo en 2012 en Lima, ocasión en la cual el presidente Mujica manifestó la necesidad de otorgar el reconocimiento internacional a Palestina (Presidencia, 02/10/2012).

En el ámbito bilateral Uruguay y la Autoridad Nacional Palestina fortalecieron sus vínculos. En el año 2010, a través de un comunicado conjunto, declararon su intención de establecer sus respectivas embajadas en Ramallah y en Montevideo, las que finalmente se abrieron en 2014. Asimismo, Uruguay apoyó la resolución de la Asamblea General de la ONU que determinó la calidad de Estado observador no permanente de Palestina. Sumado a esto, en 2011 se firmó un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y Palestina, promovido por Uruguay (Almagro *et al*, 2014).

Consecuentemente, en 2011 el Gobierno uruguayo reconoció como Estado independiente a Palestina. Asimismo, las relaciones con otros países árabes también se fortalecieron. En 2014 se realizó la primera visita oficial de un canciller uruguayo a Palestina y Jordania. Además, en esa misma oportunidad el ministro de Relaciones Exteriores también visitó Qatar, Doha y Arabia Saudita. Por otra parte, ese mismo año se abrió la embajada de Uruguay en Emiratos Árabes Unidos (Almagro *et al*, 2014).

Desde la oposición se condenó que el Gobierno le otorgara el reconocimiento internacional a Palestina, considerando que constituía una posible fuente de tensiones con Israel, país con el que Uruguay ha mantenido históricamente fuertes vínculos. De hecho, las relaciones con Israel atravesaron momentos de tensión. Un ejemplo de ello lo constituyó el hecho de que Uruguay no continuara su habitual alineamiento con Israel en lo que respecta a las votaciones en el marco de la ONU. En 2012 Uruguay dio su voto en contra de Israel en el seno del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a lo que se le sumó la negativa de Uruguay de votar contra Irán. (Caetano *et al*, 2016).

Asimismo, ante el comunicado emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay en 2014 condenando las operaciones militares en la Franja de Gaza, el Gobierno de Israel se dirigió a su cónsul y encargado de negocios en Uruguay con el objetivo de solicitarle información sobre la postura del Gobierno uruguayo. Por su parte, el cónsul expresó su decepción por la postura de la administración de Mujica (El País, 31/07/2014).

Por otra parte, el Gobierno uruguayo manifestó, tanto de manera bilateral como a través de la Unasur, su condena a los Gobiernos de Siria y Libia por uso de la violencia contra su población. También mantuvo una posición contraria a la intervención militar en Libia, y condenó el accionar del grupo terrorista autodenominado Estado Islámico (Caetano *et al*, 2016).

Además, en 2014 Uruguay ejerció la presidencia del Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas, por lo que siguió atentamente las negociaciones entre esa organización y el Gobierno sirio para la destrucción de las armas químicas (Hernández Nilson, 2014).

En materia de defensa y de seguridad internacional, Uruguay mantuvo su participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) tanto en el Congo como en Haití. La participación de Uruguay en las OMP posee el apoyo de todos los partidos ya que implica apoyar al sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas. Sin embargo, la continuidad de las tropas uruguayas en Haití ha constituido un tema controversial en el seno del Frente Amplio, pues, en términos generales, el ala izquierda del partido se ha mostrado reticente a la participación en las OMP, en contraposición al resto del partido de gobierno (López, 2015). Un ejemplo de ello fue cuando en 2012, al votarse en el

Parlamento la permanencia de los efectivos uruguayos en Haití, algunos de los legisladores del ala izquierda del Frente Amplio decidieron retirarse de sala, como fue el caso de la Senadora del MPP Constanza Moreira (La Red 21, 21/12/2012).

Por su parte, en octubre de 2013, Mujica manifestó la posibilidad de retirar las tropas en el caso de que continuara la inestabilidad política y democrática imperante en Haití. A esto se le suma el hecho de que el canciller brasileño, Luiz Figueiredo, le había manifestado la intensión que tenía su país de retirarse (El País, 29/10/2013b). Como se ha dicho, Mujica veía en Brasil a un líder al que seguir en su accionar internacional. Así lo expresa Luján (2014):

Uruguay ve a Brasil como un líder a acompañar en diversos emprendimientos internacionales. Tales emprendimientos pueden ser en el área de seguridad, a nivel regional o extra-regional, como por ejemplo Haití en Latinoamérica o el Congo en África, países en los cuales tanto Uruguay como Brasil tienen tropas como parte de los contingentes de Naciones Unidas (p. 8).

No obstante, desde la ONU se expresó que la decisión de Mujica estaba enmarcada en la resolución 2119 del Consejo de Seguridad que determina la reducción de los efectivos presentes en el país caribeño (Tapia, 18/03/2014). De hecho, en diciembre de 2013 el Poder Legislativo aprobó la continuidad de los efectivos uruguayos en Haití hasta diciembre de 2014, pero se determinó una reducción del 33% del contingente uruguayo en virtud de lo establecido en dicha resolución (López, 2015).

Otra cuestión a destacar en esta materia fue la propuesta estadounidense para renovar el tratado de defensa con Uruguay firmado en 1952. Ante esta iniciativa, el Gobierno uruguayo, a través del entonces subsecretario de Defensa Jorge Menéndez, reconoció que el tratado debía ser renovado y adaptado al nuevo contexto internacional (Ministerio de Defensa Nacional, 10/10/2012). Finalmente, las negociaciones no prosperaron principalmente porque las propuestas de Uruguay y Estados Unidos diferían bastante entre sí (Uval, N., 28/06/2013).

Por otra parte, en 2012 se generó un debate cuando se difundió que Estados Unidos pretendía establecer bases militares en Durazno. Esto molestó a diplomáticos estadounidenses que manifestaron que se trataba de un centro de formación militar para aquellos que participaran de las misiones de paz, pero no una base. Al respecto

Menéndez señaló que: “Políticamente no es aceptable que un centro americano se instale dentro de un predio militar uruguayo” (El Observador, 15/10/2012).

Por otra parte, se negoció un acuerdo logístico entre el Ministerio de Defensa de Uruguay y el Departamento de Defensa de Estados Unidos. En términos generales, el objetivo del acuerdo era garantizar la obtención de materiales y suministros, así como la prestación recíproca de servicios. Finalmente, la bancada de senadores del FA decidió dejarlo de lado y no discutirlo en la cámara (Uval, 14/05/2013).

Cabe destacar que, además, durante el gobierno de Mujica se alcanzaron acuerdos de cooperación en defensa con diversos países, entre ellos Argentina y Venezuela (Presidencia, 06/12/2010), así como Bolivia y Ecuador (Almagro, Conde y Porto, 2015). También se firmó en 2011 un acuerdo militar con Brasil que prevé el intercambio de contingentes militares entre ambos países (El Observador, 11/04/2011b).

Otra área de la política exterior que tuvo avances significativos fue la política migratoria, a partir de la Ley Nacional de Migración N° 18.250 del año 2008. A través de la Oficina de Retorno y Bienvenida de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores se implementaron medidas relativas al retorno de uruguayos al país. Por otra parte, se simplificaron los trámites de los uruguayos residentes en el exterior, destacándose la adhesión de Uruguay a la Convención de la Apostilla. Además, con el fin de mejorar la vinculación con los uruguayos radicados en el extranjero, se buscó acrecentar la relación con los consejos consultivos y se abrieron embajadas en Vietnam, Nicaragua, Finlandia, Angola, Emiratos Árabes y Palestina, entre 2011 y 2014. Asimismo, en 2014 se creó la ley 19.254 con el fin de facilitar la residencia permanente a nacionales de los Estados partes y asociados del Mercosur, y a los familiares de uruguayos que sean extranjeros (Almagro *et al*, 2014).

En materia agropecuaria se han alcanzado diversos acuerdos de cooperación internacional. En este sentido, el gobierno de Mujica ha alcanzado acuerdos con países como Venezuela (Presidencia, 31/07/2012) y Vietnam (La Red 21, 09/12/2013). Además, suscribió conjuntamente con China un memorándum de entendimiento en materia agrícola y otro en materia medioambiental (Presidencia, 22/06/2012), mientras que con Argentina se acordó un Acuerdo de Cooperación y Asistencia Técnica en

materia de Geología y Minería, en el primer año de gobierno (El Observador, 02/08/2014).

Por otra parte, Uruguay participó de diversos foros y organismos internacionales sobre estas materias, entre ellos en la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), la Comisión Sudamericana para la Lucha Contra la Fiebre Aftosa (COSALFA), el Centro Panamericano de Fiebre Aftosa (PANAFTOSA), y la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercosur (REAF). Además, asumió la presidencia del Comité Veterinario Permanente del Cono Sur (CVP) en el 2014 (Martins, 2014).

En materia medioambiental Uruguay fue uno de los primeros países en ratificar el Convenio del Mercurio en el marco de la ONU, ejerciendo un rol clave en el proceso de negociación y redacción del convenio (López, 2015).

Por otra parte, conjuntamente con la Unesco, Uruguay instaló la sede del Centro Regional de Gestión de Aguas Subterráneas para América Latina y el Caribe, con el fin de brindar a científicos de la región las instalaciones necesarias para investigar los sistemas acuíferos y la gestión de recursos hídricos subterráneos (Almagro *et al*, 2014).

Para terminar, es preciso señalar la opinión de la oposición respecto a la política exterior del gobierno de Mujica. Para los partidos opositores, Mujica condujo la política exterior según sus afinidades ideológicas, otorgándole mayor relevancia a lo político, en detrimento de una política exterior más pragmática y más enfocada a los temas comerciales. Asimismo, el Gobierno fue criticado por priorizar a la región, a Brasil y demás países del sur emergente como principales socios (López, 2015).

De hecho, durante el gobierno de Mujica la fiscalización parlamentaria al ministro de Relaciones Exteriores fue relevante, pues Almagro ha sido el ministro de esta cartera con mayor cantidad de llamados a sala y en régimen de comisión general desde 1985. En concreto, el canciller Almagro fue llamado siete veces a sala y cinco en régimen de comisión general, principalmente por temas relativos a la región y la relación con otros países del sur emergente. El reconocimiento de Palestina, la relación con Argentina, la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela al Mercosur, así como el acuerdo con Estados Unidos para recibir a personas recluidas en Guantánamo fueron los principales temas que dieron lugar a la fiscalización parlamentaria promulgada por la oposición (López, 2015).

Capítulo V. La toma de decisiones en la política exterior de Mujica

5.1. Análisis a partir de encuestas

A continuación se analizan los resultados de la encuesta realizada por López (2015) a los legisladores uruguayos del período 2010-2015, en la que, entre otras cosas, se les consultó, a su juicio, cuál fue el modelo decisorio de George (1991) predominante en el gobierno de Jorge Batlle, en el de Tabaré Vázquez y en el de José Mujica.

Tabla 2. Modelo decisorio predominante en política exterior por período de gobierno a juicio de los legisladores (%)

	Jorge Batlle (2000-2005)				Tabaré Vázquez (2005-2010)				José Mujica (2010-2015)			
	Comp.	Form.	Col.	NS/NC	Comp.	Form.	Col.	NS/NC	Comp.	Form.	Col.	NS/NC
Todos los legisladores	14,4	61,6	12	12	22,4	40	28,8	8,8	20,8	23,2	44	12
FA	16,7	71,2	4,5	7,6	24,2	36,4	36,4	3	15,2	18,2	65,2	1,5
PN	16,7	52,8	19,4	11,1	22,2	41,7	22,2	13,9	33,3	30,6	16,7	19,4
PC	4,8	52,4	23,8	19	19	52,4	19	9,5	19	28,6	28,6	23,8
PI	-	-	-	100	-	-	-	100	-	-	-	100

Fuente: López (2015, p. 143)

Como puede observarse en la Tabla 2, los legisladores coinciden que durante el mandato de Batlle prevaleció un modelo formalista de toma de decisiones en política exterior. Esto es así si se consideran a los legisladores de todos los partidos en su conjunto, o si se los considera según su partido político. Por ende, puede decirse que existe cierto consenso respecto al modelo predominante durante dicho período.

Siguiendo el análisis de López (2015), puede afirmarse que en el caso del primer gobierno de Vázquez, los legisladores en su conjunto entienden que primó el modelo formal de toma de decisiones. No obstante, esto no es así si se los divide por partidos. Para los legisladores del FA, no hubo un modelo preeminente, sino que se aplicó tanto el formal como el colegiado, y en menor medida el competitivo. Para los del Partido Nacional durante ese período de gobierno el modelo predominante fue el formal, con lo que están de acuerdo la mayoría de los legisladores del Partido Colorado⁶.

A grandes rasgos, puede afirmarse que en su conjunto los legisladores consideran que durante la administración de Mujica primó el modelo colegiado. Así también lo

⁶ Para una profundización sobre la toma de decisiones en política exterior durante el gobierno de Tabaré Vázquez, véase el trabajo de Carlos Luján (2007), quien analiza los modelos decisorios predominantes y los actores intervinientes por temática internacional, al igual que lo que se pretende realizar en este trabajo con el gobierno de Mujica.

entienden los legisladores frenteamplistas en su mayoría. No obstante, los legisladores del Partido Nacional señalan como principal al modelo al competitivo, pero muy cerca del formal, y en último lugar al colegiado. Finalmente, los del Partido Colorado no manifiestan un predominio de un modelo sobre otro, sino que estiman que las decisiones en política exterior fueron tomadas tanto a través del formal, como del colegiado, dejando en último lugar al competitivo (López, 2015).

Esto muestra que existen visiones muy distintas entre los legisladores de los diferentes partidos, respecto al modelo decisorio prevaleciente durante el período 2010-2015. De hecho, la opinión de la mayoría de los legisladores no coincide con las conclusiones a las que se llegan a partir del análisis de las entrevistas realizadas a actores directamente involucrados en la política exterior y en la toma de decisiones del gobierno de Mujica.

Las distintas visiones pueden deberse a varias razones. En primer lugar, puede suceder que durante un período de gobierno no prime un único modelo decisorio en política exterior, sino que los modelos varíen según la temática internacional. En segundo lugar, los legisladores observan al proceso decisorio desde un lugar distante. Por lo tanto, es posible que muchos de ellos tengan una mirada parcial de cómo se toman realmente las decisiones en Presidencia.

Es importante también tener en consideración la preferencia de los legisladores uruguayos sobre el modelo decisorio que debería predominar en política exterior, como se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3. Preferencias de los legisladores uruguayos sobre el modelo decisorio en política exterior (%)

	Competitivo	Formalista	Colegiado	NS/NC
Todos los legisladores	5,6	27,2	64,8	2,4
FA	3,0	21,2	75,8	-
PN	8,3	44,4	44,4	2,8
PC	9,5	19,0	61,9	9,5

Fuente: López (2015, p. 143)

A partir de estos datos, puede afirmarse que los legisladores del período 2010-2015 prefieren, en términos generales, al modelo colegiado de toma de decisiones. Tanto los legisladores frenteamplistas como los colorados ponen a ese modelo en el primer lugar de preferencia, seguido del formal y en último lugar al competitivo. No es este el caso

de los legisladores pertenecientes al Partido Nacional que prefieren por partes iguales al modelo colegiado y al formal, dejando en último lugar al competitivo (López, 2015).

Como puede observarse, existe una tendencia a dejar como última opción al modelo competitivo de toma de decisiones, tal como sostiene Luján (2007). Por otra parte, es probable que los legisladores consideren al modelo colegiado como el más participativo o democrático de todos. No obstante, tal como se ha indicado previamente, un modelo no es necesariamente mejor al otro, sino que cada uno posee sus ventajas y desventajas.

5.2. Análisis a partir de entrevistas

A partir de las entrevistas realizadas se han podido obtener algunas conclusiones sobre la toma de decisiones en política exterior durante el gobierno de Mujica, las cuales se encuentran resumidas en la siguiente tabla y se analizan a continuación.

Tabla 4. Modelo decisorio predominante según temática internacional y actores participantes de la toma de decisiones durante el gobierno de Mujica (2010-2015)

Temática	Modelo decisorio		
	Formal	Colegiado	Competitivo
Financiera	MEF		
Comercial		MEF/MRREE/Uruguay XXI	
Defensa			Presidencia/MDN/MRREE/ Parlamento
Integración regional	Presidencia		
Relación con Argentina	Presidencia		
Relación con Brasil	Presidencia		
Relación con EE.UU.	Presidencia		
Relación con Medio Oriente y África	MRREE		
Derechos Humanos	Presidencia		

Fuente: elaboración propia

En primer lugar, si bien durante la administración de Mujica existió una alternancia entre los modelos decisorios según la temática internacional abordada, también es cierto que hubo cierta predominancia del modelo formal. Pues, en términos generales, el manejo de la política exterior estuvo principalmente en manos del presidente Mujica y de la Cancillería.

Como señalan Caetano *et al* (2016), eso se diferenció del primer gobierno de Tabaré Vázquez. A diferencia de Mujica, Vázquez se concentró principalmente en los temas

políticos internos. De esta forma, durante su primer gobierno primó el modelo competitivo de toma de decisiones con diferentes ministerios que disputaban su influencia en las distintas áreas de la política exterior.

Según describieron los entrevistados, Mujica fue un presidente que se involucró fuertemente en la política exterior, liderando el posicionamiento en diversos asuntos y desarrollando una fuerte diplomacia presidencial. Además, en los dos últimos años de su gobierno adquirió una popularidad internacional que ayudó a reforzar su participación en los temas internacionales, pero siempre apoyándose en la Cancillería. Precisamente, un entrevistado señaló que:

(...) el período 2010-2015 contó con una participación muy activa del presidente en la política exterior, obedeciendo no solo a características de gestión de los líderes de ese período, sino a un contexto regional en el que los mandatarios eran actores protagónicos en las relaciones internacionales.

Sin embargo, los entrevistados remarcaron que aunque el presidente haya asumido la responsabilidad en muchos temas de política exterior, no implicó dejar de lado el trabajo de la Cancillería.

Dentro de Presidencia, además de la figura del presidente, el prosecretario adquirió un papel bastante importante en los temas internacionales siendo una figura cercana al canciller Almagro. Lo mismo puede decirse del secretario de Presidencia, que como hombre de confianza de Mujica, participaba también de todas las decisiones, aun cuando no tuvo la exposición pública que sí tuvo el prosecretario. Según comentaron los entrevistados, durante el gobierno de Mujica no existieron asesores dentro de Presidencia en materia de política internacional. De esa forma, el presidente se apoyaba tanto en el prosecretario, como en el secretario de Presidencia y, sobre todo, en el canciller.

Por otra parte, según describieron los entrevistados, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores la toma de decisiones estaba concentrada en el canciller, con la participación del vicescanciller en determinados temas⁷. De esta forma, las decisiones eran tomadas básicamente en dos círculos. El primero era un círculo pequeño y político, centrado en

⁷ Por ejemplo, el vicescanciller Luis Porto tuvo una participación activa en los temas relativos a las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos y del Mercosur.

la figura del canciller y conformado también por figuras del MPP que integraban la secretaría política del Ministerio o que desempeñaban cargos de embajadores itinerantes o embajadores políticos. En este primer círculo, además, debe incluirse al jefe de gabinete como una persona de confianza del canciller, aun cuando no fuera de su partido y sector político. El segundo estaba integrado por personal de confianza política de la Cancillería, pertenecientes al partido de gobierno. Mientras que el primer círculo era partícipe de todas las decisiones importantes, la participación del segundo círculo variaba según la temática que se tratara.

Con respecto a los modelos decisorios predominantes en cada temática internacional, puede afirmarse que los temas económicos-financieros fueron decididos en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas, obedeciendo al modelo formal clásico, en el cual el Ministerio de Relaciones Exteriores no tuvo mucha participación.

No fue así con respecto a los temas comerciales, en los cuales existió convergencia entre ambos ministerios y en los cuales la Cancillería sí estuvo vinculada. Prevalció, por ende, un modelo colegiado de toma de decisiones en donde la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (Ciacex) jugó un papel importante y cuyo secretario ejecutivo logró la articulación estatal necesaria para tratar los temas comerciales internacionales, según mencionaron los entrevistados.

La Ciacex, integrada por los ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas, de Industria, Energía y Minería, de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Turismo, y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, cumplió una función de asesoramiento e intercambio de insumos para la definición de la política comercial internacional. Uno de los entrevistados se refirió a la Comisión Interministerial como “(...) un espacio válido importante en el cual se tomaban decisiones de inserción internacional. Era donde realmente se cortaba el bacalao”.

La iniciativa de unirse a las negociaciones del TISA, por ejemplo, surgió en el seno del Ministerio de Economía y Finanzas y obtuvo el aval del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero luego la conveniencia de ingresar a dichas negociaciones fue evaluada en la Ciacex y, por último, en el Consejo de Ministros. Otro tema de importancia que se trató en la Comisión Interministerial fueron las cuestiones vinculadas a las trabas que Argentina puso a una cantidad de productos uruguayos, según comentaron los

entrevistados. De esta forma, la Ciacex terminó encargándose de esos temas, además de planificar el comercio internacional.

Naturalmente, a veces existían posiciones diversas, producto del involucramiento de distintos ministerios. En esos casos, sobre todo en lo que tiene que ver con tratados económico-comerciales, predominaba mayoritariamente la posición del Ministerio de Economía y Finanzas ante la de otros ministerios. No obstante, eso no se tradujo en falta de unidad de las posiciones defendidas hacia el exterior.

Por otro lado, el Instituto Uruguay XXI adquirió un papel más preponderante y, según sostuvieron los entrevistados, estuvo en constante coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, ministerio del cual depende. De hecho, abrió su primera oficina en el exterior, localizada conjuntamente con el Consulado General uruguayo en Nueva York. Asimismo, Uruguay XXI fue un actor que jugó un papel importante como banco de datos de las relaciones comerciales de Uruguay, datos imprescindibles para la toma de decisiones. No obstante, hubo también quienes remarcaron que a pesar de existir una coordinación, en ocasiones existió una superposición de las tareas gestionadas por la Dirección de Programación Comercial e Inversiones del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Instituto Uruguay XXI.

Es importante destacar que a pesar de remarcar el diálogo interinstitucional que se dio a través de la Ciacex, los entrevistados también señalaron la necesidad de aumentar el grado de complementación para tratar estos temas comerciales, sobre todo para mejorar la participación de ciertos ministerios como el MGAP y el MIEM, que en ciertos casos son consultados en forma colateral por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En el caso de los temas de defensa, sobre todo respecto a la misión de paz en Haití, imperó una lógica competitiva en la cual los distintos actores querían hacer prevalecer su posición.

Por un lado, el ministro de Defensa Eleuterio Fernández Huidobro y el canciller Luis Almagro, así como las burocracias de sus respectivos ministerios, se mostraron a favor de continuar participando en la misión, tanto por consideraciones internas como por los compromisos internacionales asumidos. Por el contrario, el presidente de la República se mostró decidido a retirar las tropas de Haití y de hecho así lo anunció en 2013. Ante

dicha situación, el subsecretario de Defensa Menéndez y el canciller Almagro se reunieron con el presidente para tratar de revertir esa decisión, según se señaló en las entrevistas.

En estos temas de defensa existió una fuerte presencia del ministro Fernández Huidobro, del subsecretario de Defensa Menéndez y del canciller Almagro, y se desarrolló una relación de colaboración entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional. Dicha relación se plasmó en reuniones mensuales que el equipo de Defensa tenía con el equipo de Cancillería, en las que Presidencia no participaba. Además, tanto el Ministerio de Defensa como el de Relaciones Exteriores forman parte del Sistema Nacional de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA), en el cual se coordinan todas las misiones.

Sin embargo, en materia de defensa es el Parlamento el que tiene la decisión final, ya que de acuerdo a la Constitución, es la Asamblea General la que decide la salida de las tropas y su regreso. Esto, según plantearon los entrevistados, se vio reforzado por la entrada en vigor de la Ley Marco de Defensa en 2010. El Parlamento ha sido, por ende, un potencial *veto player*⁸ en materia de defensa, y así lo expresó un entrevistado al sostener que “El Parlamento, en la medida que tenía la llave de autorizar o no, fue un actor relevante”.

En ese sentido, durante la legislatura 2010-2015 el Parlamento prorrogó la estadía de las tropas en Haití a través de la aprobación de seis leyes, pero también aprobó una reducción del contingente en consonancia con la resolución 2119 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Fernández Luzuriaga y Pose, 2015).

Además, el Parlamento tuvo un rol importante al decidir no continuar con el acuerdo logístico en materia de defensa con Estados Unidos, enviado al Poder Legislativo por el Ejecutivo. Si bien la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado había aprobado dicho acuerdo, posteriormente la bancada de senadores del Frente Amplio decidió dejarlo en suspenso y no discutirlo en la cámara, por considerar, entre otras cosas, que habilitaba la instalación de bases, y que primero era conveniente aprobar un nuevo acuerdo marco (Uval, 14/05/2013).

⁸ Según George Tsebelis (citado en López, 2015), un *veto player* es un actor que puede bloquear una decisión.

A pesar de que tuviera la decisión final en ciertos temas, al ser consultados sobre el papel del Parlamento en política exterior, los entrevistados coincidieron que su nivel de participación ha sido bajo y lo continúa siendo. Asimismo, plantearon que en ocasiones no se discute el fondo de la cuestión, sino que la actividad parlamentaria se reduce a aprobar o rechazar un tratado. Incluso, algunos sostienen que las Comisiones de Asuntos Internacionales no poseen la capacidad técnica para realizar un análisis profundo de los proyectos.

A partir de las entrevistas, puede afirmarse que en ocasiones la discusión en torno a las misiones de paz era dicotómica, simplificándose a misiones de paz sí o no. En sintonía, un entrevistado señaló que “El Parlamento en Uruguay tiene un peso marginal porque lo único que hace es aprobar o reprobar (...) tendría que tener un rol mucho más activo en política exterior, y no solo quedarse con el llamado al ministro”.

Por otra parte, en términos de integración regional predominó el modelo formalista. Se trató de un tema que tuvo como participante a la Cancillería, pero principalmente estuvo en manos del presidente de la República. Como ya se ha dicho, y así coincidieron los entrevistados, la integración latinoamericana fue una de las prioridades de la política exterior del gobierno de Mujica.

Por ejemplo, la decisión de promover el ingreso de Uruguay como observador de la Alianza del Pacífico surgió en el seno de Presidencia y de la Cancillería conjuntamente, al igual que la decisión de que Uruguay permaneciera como observador y no ingresara como miembro pleno.

Existieron también momentos en los que la Cancillería tuvo que asumir un papel de ejecutora de las decisiones provenientes de Presidencia en materia de integración regional. Uno de ellos fue el ingreso de Venezuela al Mercosur. Esa fue una decisión tomada íntegramente por el presidente Mujica, en reunión con Dilma Rouseff y Cristina Fernández. El canciller Almagro estaba en contra y tuvo que acatar la resolución del presidente. Otro, se trató del apoyo de Uruguay a la candidatura de Kirchner como secretario general de la Unasur. En ese caso, Mujica tomó esa decisión de manera personal, quitando responsabilidad a la Cancillería.

También imperó un modelo formal en lo que respecta a la relación bilateral con Argentina. En ese sentido, existió una sintonía entre Presidencia y Cancillería, aunque

no se puede desconocer el protagonismo de la diplomacia presidencial del período. Si bien los entrevistados coincidieron en que el Ministerio de Relaciones Exteriores tenía “voz y voto” en las decisiones relativas a la relación bilateral, también señalaron que el liderazgo en este tema lo tenía el presidente. Incluso, uno sostuvo que: “La decisión de avanzar en recomponer la relación con Argentina fue iniciativa del presidente Mujica. El resto de los actores dudaban de esa estrategia e incluso no apoyaron en la medida en que lo podrían haberlo hecho”. En esta relación, además, fue importante el papel del embajador uruguayo en Argentina, hombre de confianza de Mujica, de quien obtenía instrucciones directas⁹.

Al igual que con Argentina, en la relación con Brasil también primó un modelo formalista. En este caso el presidente de la República también fue el protagonista del proceso decisorio y, como remarcaron los entrevistados, es innegable que la afinidad existente entre Mujica y los mandatarios brasileños, primero Lula da Silva y luego Dilma Rousseff, tuvo mucho que ver con ello. Incluso, un entrevistado afirmó que “En realidad la relación con Brasil no fue el canciller de Uruguay con el canciller de Brasil: fue de Mujica con Lula. No quiere decir que deje de lado a la Cancillería, quiere decir que él asume un rol protagónico”. No hay dudas del protagonismo del presidente, pero debe señalarse que el Ministerio de Relaciones Exteriores tuvo un papel importante puesto que asumió el liderazgo al instrumentar la nueva agenda bilateral de Uruguay y Brasil.

Los entrevistados coincidieron en el hecho de que Mujica se basó en las relaciones personales para generar vínculos con otros países, principalmente con los de la región, en consonancia con la prioridad que el ex presidente le otorgó a la integración regional y a los vínculos con los países vecinos. Para Mujica las relaciones personales muchas veces terminaban primando sobre las relaciones entre los Estados, y de acuerdo a uno de los entrevistados: “Mujica, más allá de una relación ideológica con algunos mandatarios, entabló una relación muy personal, entonces ante cualquier problema que hubiera agarraba el teléfono y llamaba por vía totalmente informal”. En consonancia, otro sostuvo que:

⁹ El embajador uruguayo en Argentina durante el período 2010-2015 fue Guillermo Pomi, un economista perteneciente al MPP.

Si se hubiera dado lo de las pasteras en el gobierno de Mujica, Mujica hubiera hecho una cosa totalmente distinta: se iba a hablar con el presidente de Argentina. Acá se formalizó todo y Vázquez se cerró mucho en la posición de presidente soberano e independiente que no acepta presiones desde afuera.

Refiriéndose a ese tema, un entrevistado afirmó que:

Por su carácter, Mujica no iba a ser un presidente encerrado en la Torre Ejecutiva. Tiene que ver con su personalidad. Cuando el país tuvo que asumir determinados riesgos, tanto en relaciones exteriores como en otros planos, los personalizó para no cargarlo en su ministro. (...) Sanguinetti, con otro estilo, era muy parecido a Mujica porque él tenía, y tiene hasta el día de hoy, una cantidad de vínculos personales importantísimos.

La oposición fue crítica al respecto y se opuso a la diplomacia presidencial de Mujica. Bordaberry señaló que “Es una diplomacia en la que dependemos siempre que el presidente levante el teléfono y llame a la presidenta argentina. Así no se trabaja en diplomacia, se ponen equipos profesionales a trabajar sobre las decisiones y se actúa con firmeza” (Rojas, 26/05/2014). Mientras que el senador Luis Lacalle Pou manifestó que:

Ha quedado meridianamente claro que las relaciones internacionales son dos Estados que se llevan adelante a través de los Gobiernos y no puede ser condicionante de la buena o mala onda que tengan los presidentes de las repúblicas, entre otras cosas porque es muy endeble. Mañana se pelean los presidentes y los pueblos quedan desalineados. Debemos volver a una Cancillería profesionalizada. (Rojas, 26/05/2014).

Sin embargo, para Mujica existe una idea errónea de que las relaciones diplomáticas se basan simplemente en el trabajo de las cancillerías. Al respecto sostuvo que:

Es muy distinto cómo funcionan después internet y los expedientes, si antes hay un cultivo de las relaciones personales con los personajes que están detrás de los expedientes. Y no estoy inventando nada nuevo, porque al fin y al cabo las relaciones son siempre cuestiones de hombres y mujeres, no son abstractas. Y eso en Uruguay parece que no se quiere entender. Entonces viene alguno y me habla de una

‘Cancillería profesional’. ¿Qué es la Cancillería profesional? ¿Un tipo que cobra el sueldo y no lo conoce ni Magoya? (La Diaria, 04/02/2015).

En lo que respecta a las relaciones con los países de Medio Oriente y África, prevaleció nuevamente un modelo formalista, en el que el Ministerio de Relaciones Exteriores y el canciller operaron como principales actores. En ese sentido, la dirección de estos temas estuvo en manos de la Unidad Étnico-Racial del Ministerio de Relaciones Exteriores, creada para tratar específicamente la realidad del continente africano, y del embajador itinerante para asuntos afrodescendientes.

Por otra parte, la conducción de las relaciones bilaterales con Estados Unidos también estuvo en manos de Presidencia y de Cancillería, destacándose nuevamente el rol del presidente de la República en la toma de decisiones. Asimismo, los entrevistados coincidieron en que la afinidad de Mujica con la embajadora de Estados Unidos en Uruguay, Julissa Reynoso, tuvo su quehacer en esta relación.

Mujica tuvo un rol protagónico al decidirse el acuerdo relativo a las personas recluidas en Guantánamo, tema que luego trabajó en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores. De acuerdo a los entrevistados, el tema de Guantánamo estuvo vinculado con el hecho de que Mujica contribuyera en el acercamiento entre Cuba y Estados Unidos. Con relación a esto, un entrevistado afirmó que: “El avance en el destrabe del aislamiento de Cuba tuvo mucho que ver con la relación entre Mujica y Obama. Esas son cosas que se negocian en otro ámbito que no es el formal de la Cancillería”.

No obstante, en materia de relaciones comerciales con Estados Unidos el papel de otros ministerios fue importante, destacándose el del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en el caso de la apertura del mercado estadounidense a los cítricos uruguayos.

Finalmente, en el tema de derechos humanos también prevaleció el modelo formalista en el que la conducción la tenían el presidente y el canciller. Además del acuerdo sobre Guantánamo, Mujica y Almagro decidieron conjuntamente otorgar refugio a familias que habían escapado de la guerra siria.

Por otra parte, cabe señalar que el canciller “(...) participó directa y activamente tanto en el caso Gelman como en el tema de la Ley de Caducidad, adquiriendo un papel predominante”, según describió uno de los entrevistados. Almagro y la Cancillería se posicionaron en contra de dicha ley por considerarla contraria a las normas

internacionales de derechos humanos. Esa fue una decisión e iniciativa puramente del ministro de Relaciones Exteriores, ante la cual Mujica expresó que se le “había escapado el canciller”, según fue señalado durante las entrevistas.

También es importante señalar la relación del gobierno de Mujica con la fuerza política. En materia de política exterior los entrevistados coincidieron que, en términos generales, existió una convergencia entre las decisiones que tomó el Gobierno y las opiniones del partido. Además, remarcaron un alto nivel de interrelación entre Cancillería y la Comisión de Asuntos y Relaciones Internacionales del Frente Amplio (Carifa), que a través de sus autoridades políticas mantenían reuniones para intercambiar información y, sobre todo, para que Cancillería informara las acciones que estaba llevando adelante. De acuerdo a los entrevistados, eso se dio así hasta avanzado el período de gobierno, pero la relación se quebró en cierta medida cuando se filtraron a la prensa palabras expresadas por Almagro en una de esas reuniones con la Carifa.

De igual modo, señalaron que existieron cuestiones en las que el Frente Amplio no fue consultado previo a tomarse una decisión, no obstante, eso no siempre generó tiranteces. Ese fue el caso del recibimiento de las familias sirias y los reclusos de Guantánamo, así como la candidatura de Uruguay para integrar el Consejo de Seguridad de la ONU. En el caso del ingreso a las negociaciones del TISA y a la Alianza del Pacífico como observador, también fueron temas inconsultos con la fuerza política, pero que a juicio de los entrevistados sí generaron tensiones.

Consultados sobre el papel del cuerpo diplomático en los procesos decisorios, algunos de los entrevistados plantearon que tuvo cierta incidencia por dos razones. Primero, porque el gabinete del ministro de Relaciones Exteriores estuvo compuesto por varios diplomáticos de carrera. Segundo, porque participaban a través del director general de Secretaría, puesto ocupado por un diplomático de carrera. A juicio de los entrevistados, esto conllevó a que en determinadas ocasiones hubiera “(...) una tensión entre la conducción política y la alta burocracia de los diplomáticos”.

A pesar de esto, los entrevistados fueron contestes en afirmar que la participación de la burocracia especializada de Cancillería en la toma de decisiones ha sido baja. Al respecto, uno afirmó que:

En Uruguay es muy difícil que el Servicio Exterior esté en condiciones profesionales y de interpretación política de los eventos como para incidir en las decisiones de un Poder Ejecutivo. Hay muy poca formación y trabajo sistemático sobre los temas, más allá de lo que refiere al protocolo, la burocrática y el funcionamiento administrativo de los organismos internacionales.

En sintonía con lo anterior, otro entrevistado coincidió y sostuvo que: “Se precisa, en un mundo con la complejidad actual, una cabeza y una preparación de otro tipo. Por eso también las decisiones presidenciales tienen el peso que tienen y están vinculadas al partido de gobierno”. De acuerdo a los entrevistados, en el Ministerio de Relaciones Exteriores la mayoría de los funcionarios pertenecen al Partido Colorado. Además, describieron a la Cancillería como una institución conservadora que se resiste a que exista un cambio en la manera en que se capacita a los diplomáticos.

Para los entrevistados esa fue una de las razones por la cual durante el gobierno de Mujica se designaron tantos embajadores de confianza del Presidente, con quienes tenía comunicación directa, medida criticada por la oposición. Según sostienen Fernández Luzuriaga y Pose (2015), durante el gobierno de Mujica se alcanzaron a designar veinte embajadores políticos.

Por último, es importante señalar que los modelos decisorios que primaron en cada gobierno, están vinculados a la personalidad de los presidentes, tal como lo sostiene George (1991). Por ende, las características personales del ex presidente Mujica influyeron sobre la toma de decisiones y sobre la gestión de la política exterior.

En términos generales, los entrevistados señalaron que Mujica le otorgó a la política exterior un lugar importante en su agenda. Asimismo, lo describieron como una persona desestructurada, espontánea, con una impronta personal muy fuerte, y con “(...) una forma de hacer política muy blanca y herrerista”. Por ende, para los entrevistados las raíces blancas de Mujica influyen en ciertos aspectos de su personalidad: mientras que lo blanco alude a un estilo pasional de hacer política, lo herrerista se vincula a un accionar pragmático.

Y esa personalidad, según remarcaron, se reflejó en la forma en la que se desarrolló el Consejo de Ministros durante su gobierno. Mujica utilizaba al Consejo de Ministros como espacio para hablar y discutir de política, mientras que en el caso de Vázquez, el

Consejo se reunía para firmar resoluciones, decretos o incluso proyectos de ley para enviar al Parlamento. Al respecto, uno de los entrevistados afirmó que:

Mujica firmaba cuando quería y no tenía esas formalidades. Era muy de él resolver algo, hacer un decreto porque quería y después llamar al ministro correspondiente para que lo firmara. Él sabía que si consultaba mucho sobre algunos temas era para problema. (...) La mayoría de las decisiones las tomaba Mujica. Él consultaba con sus ministros, pero si sabía que al ministro no le gustaba algo lo hacía igual. Obviamente por la afinidad personal que tenía con algunos miembros del gabinete, algunas cosas las hablaba más.

Como puede observarse, hasta aquí el análisis se ha realizado a partir de los modelos propuestos por George (1991). Desde el punto de vista de la teoría de Allison (1994), puede afirmarse que el modelo más apropiado para analizar cómo se tomaron las decisiones de política exterior durante el gobierno de Mujica es el de la política burocrática. Esto se debe, en parte, al carácter partidocéntrico y partidocrático del sistema político uruguayo, tal como lo describe Chasquetti (*apud* López, 2015). Como se ha dicho anteriormente, los partidos políticos constituyen los principales actores de la política exterior uruguaya e influyen en la toma de decisiones, pues sus miembros son quienes ocupan los cargos de presidente o ministro de relaciones exteriores, por ejemplo. Esto implica que la política exterior constituya una política de partidos y, por ende, que las decisiones de esa materia sean resultados políticos que surgen tras la negociación entre los individuos que ocupan cargos en el Gobierno.

De esta forma, se deja de lado al modelo de la política racional que entiende que las decisiones son tomadas por el Estado en cuanto actor racional unificado. Para este modelo la unidad de análisis son los Estados o los Gobiernos homogéneos. Por lo tanto, utilizar este modelo implicaría afirmar que las decisiones de política exterior en el gobierno de Mujica fueron tomadas por Uruguay en cuanto principal actor, sin que hayan existido debates y negociaciones en la interna política uruguaya. Asimismo, supone afirmar la existencia de un interés nacional que perdura más allá de los distintos gobiernos, y que es compartido por la totalidad de los actores de la política exterior uruguaya. Estas suposiciones han sido descartadas desde un principio en el presente trabajo.

No obstante, según Allison (1994), el modelo del actor racional unificado puede emplearse cuando una decisión es tomada por un grupo conformado por pocos individuos, es decir, por los principales líderes gubernamentales como lo son el presidente y el canciller. Sin embargo, aun cuando la conducción de la política exterior durante el período 2010-2015, estuvo principalmente en manos de Mujica y Almagro, el juego político existió en la toma de decisiones de política exterior. Incluso existieron ocasiones en las que los principales líderes, como el presidente Mujica y el canciller Almagro, no estuvieron de acuerdo en torno a una decisión, y por eso no es correcto hablar de la existencia de un grupo de líderes que funcionaba como un actor unitario. El ejemplo más claro fue cuando Mujica decidió, conjuntamente con Dilma Rousseff y Cristina Kirchner, el ingreso de Venezuela al Mercosur, decisión ante la que Almagro se opuso.

Por otra parte, aun cuando en el gobierno de Mujica las decisiones de política exterior tuvieron una gran participación del canciller y, sobre todo del presidente, también existieron momentos en los que quizás imperó una lógica organizacional, correspondiente al modelo II que Allison (1994) denomina proceso organizacional.

Ese ha sido el caso del área financiera de la política exterior, pues según plantearon los entrevistados, al tratarse las cuestiones relativas a las finanzas internacionales, ha predominado la impronta del Ministerio de Economía y Finanzas. Al respecto, un entrevistado señaló lo siguiente:

Pienso que la participación de los distintos ministerios en las relaciones exteriores es una participación dificultosa porque cada ministerio tiene su propia impronta. El Ministerio de Economía en el Uruguay no es muy de economía, es más de finanzas. El Ministerio de Economía muchas veces asume tareas de terminación de los vínculos internacionales porque es el que administra las inversiones, es el que tiene que ver con el cumplimiento de los tratados que el Uruguay ha firmado. Quizás en la organización institucional del Uruguay debería cumplir un rol más importante la OPP en ese sentido, con un sentido de planeamiento. Pero el Ministerio de Economía no afloja la mascada. No le deja mucho que hacer al planeamiento, sino que decide el ministerio. Pero esto no tiene nada que ver con quién sea el ministro, sino que es así como funciona la lógica institucional.

También en el área comercial existió una lógica organizacional en el proceso decisorio y las decisiones fueron tomadas de acuerdo a los procedimientos internos de cada una de las organizaciones involucradas. Allison (1994) señala que debido a que los asuntos de política exterior atraviesan distintas organizaciones, se requiere que los gobernantes que están a la cabeza de cada una logren cierta coordinación. Esa coordinación necesaria se logró a través de la Ciacex, como se explicó previamente. En ese sentido, uno de los entrevistados expresó que:

Cuando se crea una institución que tiene un jerarca que la orienta, al final la institución se convierte en algo un poco conservador porque defiende su existencia. Tenemos, por un lado, Economía, por otro lado Relaciones Exteriores, por otro lado Ganadería, por otro lado Industria, cada una de las cuales es una institución que construye y defiende su quehacer. Es bastante delicado porque los problemas que hay en el Uruguay y en el mundo siempre son transversales. Entonces, las relaciones comerciales con Bolivia, por decir un caso, no es una cuestión solo del Ministerio de Economía. Ahí tiene que participar el Ministerio de Economía por el marco en el que se dan las relaciones comerciales, pero tiene que participar la Cancillería, el Ministerio de Ganadería, el Ministerio de Industria. Esto fue muy difícil de alcanzar.

La lógica organizacional también predominó en otras instancias, por ejemplo cuando se condenaron los ataques terroristas o intervenciones militares en diversos países de Medio Oriente, ante lo cual probablemente se siguieron rutinas preestablecidas que se adoptan en el Ministerio de Relaciones Exteriores cuando suceden acontecimientos de este tipo. Allison (1994) sostiene que las organizaciones tales como la Cancillería tienen procedimientos operativos estándares para producir ciertas acciones específicas como, por ejemplo, responder a un mensaje proveniente de una embajada. En todos esos tipos de cuestiones imperó esa lógica organizacional.

No obstante, la existencia de esta lógica organizacional en ciertas situaciones no implicó que el juego político no haya existido paralelamente en todas las temáticas de la política exterior, y de la política en general. Un claro ejemplo en el que pudo verse reflejado el modelo de la política burocrática fue en el área de defensa, principalmente en el tema de la misión de paz en Haití. En ese sentido, los partidos políticos y sus fracciones trataron de imponer su punto de vista a través de sus cargos en el Parlamento o en el Poder Ejecutivo, ocupados por los políticos que los representan.

Conclusiones

A partir del análisis realizado, puede afirmarse que durante el gobierno de José Mujica (2010-2015) no solo hubo un cambio en la orientación de la política exterior, sino también en la forma en que se tomaron las decisiones.

Durante el período 2010-2015 la política exterior se reorientó del escenario V (regionalismo abierto) hacia el escenario II (integración regional-multilateralismo). Por lo tanto, durante el gobierno de Mujica hubo una fuerte apuesta a la integración regional, pero al mismo tiempo hacia el multilateralismo, procurándose fortalecer las relaciones con los países del sur emergente. En ese sentido, es fundamental señalar la alianza que se conformó con Brasil durante todo el período de gobierno, estableciéndose un nuevo paradigma en las relaciones bilaterales.

La apuesta a lo regional se dio principalmente durante los primeros tres años de gobierno, en los que además de determinarse ese fuerte acercamiento a Brasil, las relaciones con Argentina mejoraron considerablemente, aunque en la segunda etapa de la gestión esa relación fue deteriorándose.

En la segunda etapa del mandato, el país adquirió una mayor popularidad internacional como consecuencia de ciertas políticas tomadas por el gobierno de Mujica, a lo que se le debe sumar el protagonismo que alcanzó el presidente a nivel internacional.

Durante este período, asimismo, se destacó el acercamiento a los países de África y de Medio Oriente, además de que se entabló una buena relación tanto política como comercial con Estados Unidos. Por otra parte, en materia comercial imperó cierto pragmatismo, destacándose la búsqueda de nuevos mercados, aunque fueron prioridad los países del sur.

En lo que respecta a la toma de decisiones, puede afirmarse que existió una lógica político-burocrática, en la que el juego político entre los actores fue constante, dado el carácter partidocéntrico y partidocrático del sistema político uruguayo. No obstante, paralelamente, en ciertas situaciones predominó una lógica organizacional, en donde las organizaciones y ministerios, lograron imponer su impronta en las decisiones relativas a la política exterior. En todo momento, se ha dejado de lado el modelo del actor racional unificado por no condecirse con la realidad uruguayana.

Por otra parte, también puede afirmarse que coexistieron los tres modelos decisorios propuestos por George (1991).

En materia financiera imperó un modelo formal clásico, que tuvo al Ministerio de Economía y Finanzas como principal actor. En cambio, en los temas comerciales puede decirse que primó un modelo colegiado, en donde la Ciacex desempeñó un papel importante, pero siempre conducida por el Ministerio de Economía y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por otra parte, en materia de defensa el modelo que prevaleció fue el competitivo, pues los distintos actores trataron de imponer su posición, aunque la decisión final estuviera siempre en manos del Poder Legislativo.

En el resto de las áreas de la política exterior imperó un modelo formal, en el que la conducción estuvo en manos del presidente y en segundo término del canciller, aunque algunos temas, como la relación con los países de Medio Oriente y África, estuvieron directamente bajo la conducción del ministro de Relaciones Exteriores.

A pesar de que existió una alternancia entre los modelos de acuerdo a la temática internacional abordada, puede sostenerse que a grandes rasgos primó el modelo formal. Esto se debe a que durante el gobierno de Mujica la política exterior estuvo mayoritariamente a cargo del presidente de la República y del ministro de Relaciones Exteriores.

Asimismo, el presidente Mujica, a diferencia de Vázquez, tuvo una gran participación en la política exterior, desarrollando incluso una fuerte diplomacia presidencial, sobre todo con sus pares de la región. Esto, sin embargo, no significó opacar la labor de la Cancillería, sino que simplemente significó que en ciertos temas el presidente asumió un rol protagónico. En ese sentido, Mujica se apoyó mucho en la figura del canciller como su principal asesor en política internacional, sin desconocer el protagonismo del prosecretario y secretario de Presidencia como personas de su confianza en la materia.

Esto se diferencia del primer gobierno de Vázquez en el cual, si bien también existió una alternancia entre los modelos decisorios, predominó un modelo competitivo en el que los distintos actores pretendían imponer su influencia en las diferentes temáticas de la política exterior. La Cancillería, por lo tanto, disputaba su poder con los otros

ministerios. Por lo tanto, durante el gobierno de Mujica, el Ministerio de Relaciones Exteriores adquirió un mayor protagonismo. En definitiva, estas diferencias en los procesos decisorios están vinculadas a las diferencias existentes entre las personalidades de los mandatarios.

Referencias bibliográficas

- Allison, G. (1994). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.), *La hechura de las políticas* (pp. 119-200). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Almagro, L., Conde, R. y Porto, L. (2014). *200 Resultados de Política Exterior 2010-2014: Balance de Gestión y Principales Metas Cumplidas*. Montevideo, Uruguay: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Almagro, L., Conde, R. y Porto, L. (2015). *Los pilares de la política exterior: Balance, Perspectivas y Líneas de Acción*. Montevideo, Uruguay: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Buquet, D., Chasquetti, D. y Moraes, J.A. (1998). *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Montevideo, Uruguay: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Caetano, G., López, C. y Luján, C. (2016). La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010 – 2015). En J. Busquets y N. Bentancur (coords.), *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica* (pp. 279-300). Montevideo, Uruguay: Fin de siglo.
- Chasquetti, D., Buquet, D., y Cardarello, A. (2013). La designación de gabinetes en Uruguay: Estrategia Legislativa, Jerarquía de los Ministerios y Afiliación Partidaria de los Ministros. *América Latina Hoy*, 64(0), 15-40. Disponible en: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/10230/10664>
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. 1967. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>
- Dougherty, J.E., y Pfaltzgraff, R.L. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- El Observador (11/04/2011a). *Mujica apoyó designación de Kirchner a la Unasur*. Disponible en: <http://www.observador.com.uy/mujica-apoyo-designacion-kirchner-la-unasur-n96420>

- El Observador (11/04/2011b). *Brasil y Uruguay firmaron acuerdo militar*. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/brasil-y-uruguay-firmaron-acuerdo-militar-n100171>
- El Observador (17/12/2011). *Reino Unido convocó a embajador uruguayo*. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/reino-unido-convoco-embajador-uruguayo-n215279>
- El Observador (06/05/2012). *Falta de dragado al canal Martín García perjudica solo a Uruguay*. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/falta-dragado-al-canal-martin-garcia-perjudica-solo-uruguay-n223547>
- El Observador (15/10/2012). *Molestia de EEUU tras rechazo a un centro de formación militar*. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/molestia-eeuu-rechazo-un-centro-formacion-militar-n234863>
- El Observador (21/08/2013). *Almagro: estamos más cerca del Alba que de la Alianza del Pacífico*. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/almagro-estamos-mas-cerca-del-alba-que-la-alianza-del-pacifico-n258064>
- El Observador (02/08/2014). *Anuncian apertura de regasificadora para 2013*. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/anuncian-apertura-regasificadora-2013-n206648>
- El País (29/10/2013a). *Mujica sobre relación con Argentina: "Estamos en un impasse"*. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/mujica-relacion-argentina-trabas-impasse.html>
- El País (29/10/2013b). *Mujica maneja plazo de 90 días para retirar tropas uruguayas de Haití*. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/mujica-maneja-plazo-dias-retirar-tropas-haiti.html>
- El País (31/07/2014). *Israel "decepcionado" por postura de Uruguay sobre guerra en Gaza*. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/mundo/israel-decepcionado-postura-uruguay-gaza.html>

- El País (18/03/2016). *El estribo brasileño de Mujica*. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/opinion/editorial/estribo-brasileno-mujica-editorial.html>
- Fernández Luzuriaga, W. (2015). Toma de decisiones en política exterior uruguaya: de los autores paradigmáticos a la realidad jurídica. *Serie Documentos de Trabajo n° 85*. Montevideo, Uruguay: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/unidadmultidisciplinaria/wp-content/uploads/sites/6/2015/12/Documento-de-trabajo-N%C2%BA-85.pdf>
- Fernández Luzuriaga, W. y Pose, N. (2015). El Parlamento uruguayo en la política exterior del segundo gobierno del Frente Amplio. *Colección*, 20(25), 41-80. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/parlamento-uruguayo-politica-exterior.pdf>
- Garcé, A. (2010). Uruguay 2009: De Tabaré Vázquez a José Mujica. *Revista de Ciencia Política*, 30(2), 499-535. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32416605017>
- Garcé, A. (18/03/2015). La política exterior del FA: otro campo minado. *El Observador*. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/la-politica-exterior-del-fa-otro-campo-minado-n300683>
- George, A. (1991). *La decisión presidencial en política exterior*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Gil, V. e Isgleas, D. (08/09/2015). Vázquez acata decisión del Frente y abandona el TISA. *El País*. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/vazquez-acata-decision-frente-abandona.html>
- Giménez, V. (09/10/2016). El fin del conflicto. *El País*. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/final-conflicto-binacional-planta-upm.html>
- Hernández Nilson, D. (2014). El tema del trimestre: la política hacia Medio Oriente. *Informe trimestral 1 (Jul-Sep. 2014)*. Montevideo, Uruguay: Observatorio de Política Exterior Uruguay, Programa de Estudios Internacionales de la Facultad

de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Disponible en: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2014/11/opeu-tri-1.pdf>

Instituto Uruguay XXI (2015). *Producción y comercio exterior citrícola del Uruguay*. Disponible en: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites/9/2015/09/Sector-C%C3%ADtricos-Setiembre-2015-Uruguay-XXI.pdf>

Korzeniak, J. (2006). *Primer curso de Derecho Público: Derecho Constitucional* (3era. Ed.) Montevideo, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria.

La Diaria (04/02/2015). *Tierra de Gigantes*. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/2/tierra-de-gigantes/#!>

La Red 21 (21/12/2012). *Senado aprueba prorrogar por un año presencia de militares uruguayos en Haití*. Disponible en: <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1079895-el-senado-aprobo-prorrogar-por-un-ano-la-permanencia-de-militares-uruguayos-en-haiti>

La Red 21 (09/12/2013). *Uruguay y Vietnam firman acuerdo de cooperación agrícola*. Disponible en: <http://www.lr21.com.uy/politica/1147365-uruguay-y-vietnam-firman-acuerdo-para-evitar-evasion-fiscal>

López Burian, C. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay: la importancia de las instituciones, ideas y los intereses de los actores* (tesis de doctorado). Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Luján, C. (2007). Hacia un programa de reflexión en la acción: toma de decisiones, liderazgo y calidad de la política internacional. En G. Caetano (Coord.), *América Latina: desafíos de su inserción internacional* (pp. 19-33). Montevideo, Uruguay: ClaeH.

Luján, C. (2011). Escenarios prospectivos de la política internacional del país. En R. Arocena y G. Caetano (Coords.), *La Aventura Uruguaya. El País y el Mundo* (pp. 205-216). Montevideo, Uruguay: Debate.

- Luján, C. (2014). *Brasil como actor global: una mirada desde Uruguay*. En FLACSO-ISA Joint International Conference. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/dd7c3966-dee2-4b54-8ad4-a1cd02372368.pdf>
- Martins, A. (2014). Estrategia de cooperación internacional del MGAP: de demandante a oferente. En Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, *Anuario 2014* (pp. 337-342). Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/anuario_opypa_2014.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay (10/10/2012). *Estados Unidos acercó un proyecto para sustituir acuerdo en Defensa de 1952*. Disponible en: <http://www.mdn.gub.uy/?p=4505>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay (17/04/2015). *Negociación de Acuerdo Plurilateral de Servicios (TISA)*. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O,es,0,PAG;CONC;128;2;D;negociacion-de-acuerdo-plurilateral-de-servicios-tisa;2;PAG>
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (06/12/2010). *Uruguay fortalece la defensa en cooperación con Argentina y Venezuela*. Disponible en: <http://www.mdn.gub.uy/?p=6435>
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (22/06/2012). *Uruguay y China afianzan relacionamiento con la suscripción de acuerdos en diversas áreas*. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/uruguay-china-afianzan-relacionamiento-suscripcion-acuerdos-diversas-areas>
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (31/07/2012). *Cooperación binacional para mejorar y desarrollar la producción agrícola*. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/uruguay-venezuela-cooperacion-agricola>

Presidencia de la República Oriental del Uruguay (02/10/2012). *Presidente Mujica: "no hay choque de civilizaciones, hay choque de intereses"*. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mujica-en-cierre-de-aspa>

Putnam, R. (1996). Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. Madrid, En *Zona Abierta*, (74), 69-120.

Reglamento de la Cámara de Representantes. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/8754859.HTML#>

Reglamento de la Cámara de Senadores. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/organizacion>

Rojas, D. (26/05/2014). Precandidatos de oposición critican "diplomacia" de Mujica con los "K". *El País*. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/precandidatos-oposicion-critican-diplomacia-mujica.html>

Tapia, C. (18/03/2014). Jefa advierte que retiro de Haití es decisión de la ONU y no de Mujica. *El País*. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/retiro-tropas-haiti-depende-onu.html>

Uval, N. (14/05/2013). Al cajón. *La Diaria*. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2013/5/al-cajon/>

Uval, N. (28/06/2013). De norte a Sur. *La Diaria*. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2013/6/de-norte-a-sur/>

Anexo

Lista de entrevistados

N°	Nombre	Cargos desempeñados
1	Agazzi, Ernesto	Ex legislador. Ex ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca.
2	Alonso, Claudio	Director de Asuntos Internacionales, Cooperación y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa Nacional.
3	Anónimo	Ex directora general de Asuntos Técnico-Administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores.
4	Anónimo	Secretaria política del Ex ministro de Relaciones Exteriores Luis Almagro.
5	Anónimo	Diplomático de carrera. Ex director ejecutivo del Instituto Uruguay XXI.
6	Barrone, Pablo	Fue asesor del Ex ministro de Relaciones Exteriores Luis Almagro. Actual jefe del Departamento de Comunicación del Parlamento del Mercosur.
7	Bayardi, José	Ex ministro de Defensa. Ex legislador. Ex ministro de Trabajo y Seguridad Social. Actual presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales del FA.
8	Bergamino, Ariel	Embajador de Uruguay en Cuba. Fue asesor de Tabaré Vázquez en su primer gobierno.
9	Bustillo, Francisco	Fue jefe de gabinete del ministro de Relaciones Exteriores Luis Almagro y presidente de la Delegación del Uruguay ante la Comisión Administradora del Río de la Plata. Actual embajador de Uruguay en España.
10	Guerrero, Homero	Secretario de Presidencia entre 2012-2015. Actual director general de Secretaría del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente.
11	Luján, Carlos	Académico. Actual asesor de la División de Relaciones Internacionales y Cooperación de la IMM.
12	Pomi, Guillermo	Embajador de Uruguay en Argentina entre el 2010-2015
13	Rodríguez, Romero	Director de la Unidad Étnico-Racial del Ministerio de Relaciones Exteriores y embajador itinerante en asuntos afrodescendientes.
14	Topolansky, Lucía	Legisladora