

Serie

Documentos de Trabajo

La agenda internacional en Uruguay: política
partidaria y debate interno

Carlos A. Luján

Documento de Trabajo N° 10
1994



Universidad de la República
Facultad de Ciencia Sociales
Unidad Multidisciplinaria

I) LA AGENDA INTERNACIONAL DEL URUGUAY

1) La construcción de la agenda

La agenda internacional del Uruguay se estructura a partir de la delimitación de prioridades según tres criterios básicos: el de los círculos concéntricos con epicentro en Uruguay, el de los planos de relacionamiento y, finalmente, el de las áreas temáticas globales consideradas prioritarias en el sistema internacional.

El primero de los criterios se basa en una estructuración de la agenda internacional desde una perspectiva uruguayo-céntrica. A partir de ésta se construye una distancia que mide la posición de los distintos estados-nación o regiones pertenecientes al sistema internacional respecto a Uruguay. Ello establece distintos grados de cercanía según se trate de países de la subregión, la región, el hemisferio, o el resto del mundo. Es de destacar que la elección de los criterios de demarcación de los distintos conglomerados no se determina únicamente por la dimensión espacial puesto que el segundo de los criterios no es ajeno a dicha demarcación. Tres planos básicos del relacionamiento internacional son los que condicionan los límites de los círculos concéntricos: el cultural, el político y el económico. Este segundo criterio se basa en consideraciones exógenas al sistema interno del país, penetra como articulador de la agenda desde el sistema internacional y hace a la universalización de las relaciones del país. Por último, la globalización de las relaciones internacionales genera la irrupción de diversas áreas temáticas en el conjunto de puntos tratados en la agenda internacional.

La aplicación concreta del segundo criterio como articulador de la agenda nos lleva a considerar la existencia de tres dimensiones relevantes. Siguiendo el planteo de Romeo Pérez ^{1/} se puede afirmar que la dimensión cultural invoca la triple pertenencia de Uruguay a Occidente, Hispanoamérica y al Cono Sur. Respecto a cada una de estas pertenencias se registran en el país

^{1/} Véase la exposición de Romeo Pérez sobre los aspectos generales de la Política Internacional del Uruguay en las Notas del Curso sobre "Los cambios del Sistema Internacional y la Política Exterior uruguaya" (C.L.A.E.H., 1990).

interpretaciones diversas. En referencia a la primera una concepción identifica a Occidente con el modelo americano, una segunda con la cultura europea y una tercera, más amplia, con el conjunto de las poliarquías contemporáneas.

Con respecto a la pertenencia a Hispanoamérica se postula la idea, fuertemente normativa, de la conformación en el futuro de la Comunidad Hispanoamericana de Naciones (del Arenal y Najeras, 1989).

Por último, la pertenencia al Cono Sur hace referencia centralmente a los dos vecinos del país -Argentina y Brasil-, aunque naciones como Chile y en menor medida Paraguay ^{2/} son de importancia en la definición de nuestra identidad cultural ^{3/}.

La dimensión política refiere sustancialmente a las instancias de coordinación de políticas que se han dado tanto en organismos informales -Contadora, su Grupo de Apoyo, el Grupo de Río- como en instancias formales globales -Naciones Unidas- o regionales -Organización de Estados Americanos-. Esta dimensión política es básica a la hora de rediseñar la agenda internacional del país en cuanto las afinidades político-diplomáticas con los distintos países del sistema internacional condicionan fuertemente la importancia relativa de los distintos actores externos para el país. Por otra parte, las actuales transformaciones del sistema internacional hacen repensar esta dimensión, fundamentalmente a partir del hecho que países de peso en la subregión realizan acciones de alcance global, como el reciente envío de Argentina de dos fragatas de combate en misión de "paz" al Golfo Pérsico. Sea que estemos ante un nuevo orden emergente en el sistema

^{2/} Estos países fueron de significativa importancia en la evolución histórica de la política internacional-regional del país en el siglo XIX (con un punto álgido en la Guerra de la Triple Alianza). En el presente siglo las relaciones se hicieron más distantes por la dictadura patrimonialista de Stroessner en el poder, la que ni siquiera en el período de la dictadura militar de 1973 mantuvo relaciones más estrechas con el gobierno uruguayo.

^{3/} Para un análisis en profundidad de la identidad de la cultura política en el Cono Sur en los presentes procesos de Redemocratización sobre bases cuantitativas nos remitimos a las investigaciones de Luis Eduardo Gonzales presentadas parcialmente en el seminario sobre la Izquierda organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República en Montevideo en Setiembre de 1990.

mundial o embarcados en un proceso inconcluso de transición, los vectores del presente cambio son revulsivos en dicha dimensión ^{4/}.

La tercer dimensión es la económica y hace al estilo de inserción que el país ha privilegiado a lo largo de su historia. En la hipótesis de Romeo Pérez ^{5/} existe una relación inversa entre la conciencia internacional de la sociedad uruguaya y su situación interna (prosperidad-crisis). En otras palabras hay un retrotraimiento de la actividad internacional en situaciones internas favorables o de crecimiento y, por el contrario, se da una toma de conciencia del impacto de las variables exógenas sobre el país en situaciones de crisis. Estas son las dos fases en las que ha alternado el Uruguay a lo largo de su historia ^{6/}.

A partir de la existencia de proyectos múltiples referidos a la inserción económica del país se puede construir una tipología basada en dos ejes principales: inserción internacional e inserción subregional. El carácter no reductible a una sola dimensión de ambos procesos permite visualizar como falsa la oposición entre ambos procesos. Hay, pues, cuatro tipos ideales o combinaciones posibles, a saber: a) inserción internacional y desamarre de la subregión (modelo puro de apertura global); b) inserción en el espacio subregional con prescindencia del resto del sistema internacional a la hora de definir las políticas concretas y más allá de la retórica; c) inserción conjunta en ambos espacios, el internacional y el subregional, haciéndose cargo de las tensiones de dicha opción; d) ausencia de inserción activa a los dos espacios considerados por falta de políticas que trasciendan el carácter reactivo de muchas de las políticas internacionales del país, más que por una decisión explícita de autarquía.

El posicionamiento en uno de los tipos es el fruto de la interacción de las políticas seguidas en el plano regional e internacional en el corto y mediano plazo, por lo que el análisis de los cuatro tipos de inserción debe hacerse teniendo en cuenta el aspecto temporal. Los actores realizan el

^{4/} Sobre el panorama del actual sistema internacional, de cara al análisis de la política exterior uruguaya, véase el artículo de Romeo Pérez para la revista de Ciencia Política (Pérez, 1990).

^{5/} Véase las notas de curso ya citadas.

^{6/} Para una periodización tentativa sobre estas fases históricas véase las notas de curso ya citadas.

balance en términos de costo-beneficio con respecto a la interacción entre las dos dimensiones marcadas. Al costo mayor de integrarse al espacio subregional -por supuesto desvío de comercio- se contraponen los beneficios de mediano plazo de la generación de aprendizajes exportadores e inserción en el exterior subregional.

Debe tenerse en cuenta que los cursos de acción seguidos en la dirección de alguno de los tipos ideales marcan profundamente las relaciones entre los actores involucrados puesto que no existe un efecto inocuo en las políticas que en una u otra dirección se implementan. En otros términos, los actores tienen memoria del tipo de inserción que se ha elegido.

El criterio de las áreas temáticas se yuxtapone a los dos anteriores, teniendo una especial interrelación con la dimensión económica en la medida que ésta es la dimensión ascendente en el nuevo sistema internacional (Pérez, 1990). Esto está más allá del hecho de que la dimensión política se encuentre hoy en el centro de la reconfiguración de los problemas del sistema internacional, sustituyendo a la estratégico-militar -tomada en el sentido clásico que tenía en un sistema bipolar- después alcanzar un lugar relevante en el marco de un "multipolarismo difuso" ^{7/}.

La reestructuración de la Cancillería realizada en 1986 ^{8/} refleja estos criterios rectores ya que, por un lado, sus zonas respetan los círculos concéntricos ^{9/} y, por otro, la reorganización de las Direcciones Generales para Asuntos Económicos, Políticos y Culturales es un indicador claro de la importancia de las tres dimensiones marcadas así como de la jerarquización de las áreas temáticas como eje articulador. A su vez, la dependencia directa y simultánea de las tres Direcciones Generales de las Direcciones Regionales expresa la yuxtaposición de los tres criterios referidos en la elaboración de la agenda internacional del país.

El esquema anterior se completa con direcciones complementarias como la de Organismos Internacionales y la de Asuntos Limítrofes, Marítimos y Fronterizos que se ocupa en especial del

^{7/} Véase Lujan 1990.

^{8/} Véase el decreto 144/986 por el cual se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores en Diario Oficial, 21/5/86.

^{9/} Las seis direcciones zonales corresponden a América del Sur; América Central y el Caribe; EE.UU., Canadá y Japón; Europa Occidental; Asia y África.

tema de la Antártida y el Atlántico Sur -temas que son de especial interés del actual presidente Lacalle-.

La actual dirección de la Cancillería avala completamente estos criterios, definiendo Gros Espiell los tres ámbitos de actuación del país en la política internacional:

"Son los círculos concéntricos de interés de Uruguay en el contorno internacional. El primero es el Uruguay en el contorno platense, ... [pues] Uruguay es el factor esencial para la integración regional. ... El segundo ámbito es la integración latinoamericana que no es contradictoria con la integración subregional, ..., el último círculo de la política exterior es Uruguay en función de su vocación universal. Nuestro país siempre sostuvo, aún en sus momentos más difíciles, esa vocación. Hay que recordar que tener relaciones diplomáticas no implica un juicio sobre el país o el gobierno que se trate." (Gros Espiell en El Día, 23/4/90)

2) **La agenda de política internacional del Uruguay**

En el período democrático la política internacional del Uruguay presenta cuatro núcleos fundamentales. En un primer conjunto se encuentra el relacionamiento con los EE.UU., complementado con asuntos económico-financieros (deuda externa, fomento del libre comercio a través del G.A.T.T.) y con la problemática político-estratégica (involucramiento en la crisis centroamericana). En un segundo nivel, está la relación con la subregión, especialmente en su aspecto de cooperación internacional con los dos principales vecinos, que actúa como precedente de una integración subregional, y se correlaciona con el tema del Atlántico Sur y el conflicto de las Malvinas. En un tercer nivel se ubican las relaciones generales del país con el mundo desarrollado, principalmente con Europa Occidental en general y con países como España en particular ^{10/}. En un cuarto y último nivel el país ha intentado diversificar sus relaciones, en el campo latinoamericano y en el de los países socialistas.

En síntesis, la agenda de la política exterior uruguaya cuenta en la actualidad con los siguientes puntos de alta prioridad: política subregional, relación con los EE.UU., relaciones con la Comunidad Europea, relaciones con los países socialistas, expansión del comercio internacional, paz en Centroamérica, relaciones con Latinoamérica, deuda externa y socios especiales. Como se

^{10/} Esto no significa dejar de lado relaciones especiales como las establecidas con Israel o los intentos de mayor acercamiento a los países asiáticos de la cuenca de Pacífico.

observa en los cuatro primeros puntos de la agenda prima el criterio de los círculos concéntricos, que dota a dichos temas de un orden parcial. En cuanto a la paz centroamericana, a las relaciones con Latinoamérica y al relacionamiento con los socios especiales prevalece, en forma no exclusiva, el primer criterio por ser el estado-nación de gran importancia, mientras que los dos restantes puntos de la agenda (comercio internacional y deuda externa) son parte del tipo ideal conformado por áreas temáticas del acontecer internacional.

Otros ítems de menor relevancia forman también parte de la agenda internacional del país. En este sentido cabe mencionar, en primer lugar, la relación con la región del Pacífico en general y con Japón en particular que se encuentra en una fase de ascenso. En segundo lugar, la relación con Paraguay y Chile -países cercanos en los que ha acontecido un cambio democrático- lleva a reconsiderar el tema de la integración subregional ya que, por un lado, la ampliación del contexto subregional a través del accionar de la hidrovía de la Cuenca del Plata otorga un importante papel a Paraguay y Bolivia, y por otro, la relación estrecha de las provincias argentinas occidentales con Chile lleva a pensar en un esquema de relacionamiento más amplio en la subregión. En tercer lugar, la integración regional -diferenciada del fenómeno más amplio de las relaciones intralatinoamericanas- forma parte de la agenda internacional del Uruguay, pero no es, en los hechos, un punto de máxima prioridad. En ese sentido son clarificadoras las palabras del actual ministro de Relaciones Exteriores:

"aunque hay que bregar por una integración latinoamericana más estrecha, ningún latinoamericanismo debe coartar el universalismo de la política exterior uruguaya." (Gros Espiell en El Día, 23/4/90).

Por otra parte, entre las áreas temáticas no centrales sobresale la relacionada con los problemas de seguridad del Atlántico Sur, con epicentro en las Malvinas, e íntimamente relacionado con ello, la política desarrollada hacia la Antártida, en etapa embrionaria pero de importancia para el actual presidente Luis A. Lacalle ^{11/}. Otro tema es el que atañe a los límites fronterizos del

^{11/} El interés de Lacalle en el tema se reflejó claramente en su visita personal a la base uruguaya en el casquete polar sur realizada durante el gobierno de Sanguinetti y en su reciente ofrecimiento a Felipe González de apoyo para las futuras expediciones españolas a la región antártica.

país (terrestres y marítimos), que lleva a la consideración de la cuestión más amplia de los derechos del mar en sus tres dimensiones: la conservación de la pesca, los recursos naturales de los fondos marinos y los límites de los mismos. Finalmente, relaciones como las mantenidas con los países del mundo árabe o musulmán no árabe siempre se han mantenido en un nivel medio de prioridad sin ser irrelevantes para el país.

3) Continuidades y cambios de la agenda

Los cambios en la agenda están determinados por la variación del signo en la política exterior implementada mientras que los cambios de la agenda ^{12/} de la política exterior en su conjunto se deben a cambios en la jerarquía de los temas o al cambio originado por la incorporación de nuevos temas ^{13/}.

En este sentido es preciso puntualizar que en una serie de puntos considerados importantes en la dictadura y en la democracia ha habido un cambio de signo en las políticas implementadas, siendo especialmente notorio el ocurrido en la relación subregional en la que se pasa de un enfoque geopolítico a un proceso de cooperación intrasubregional. El relacionamiento con Europa Occidental ha variado también considerablemente abandonándose la fría relación de críticas mutuas y estableciéndose una vinculación orientada al apoyo a la redemocratización, fundamentalmente en el plano político. Asimismo, la relación con los países socialistas se encuentra en una situación de drástico cambio, debiéndose distinguir dos situaciones diferentes. Por una lado, la Unión Soviética, los países de Europa Oriental y Cuba dejaron de ser los enemigos principales de la república y, en el contexto de la normalización de las relaciones del país, se ha desarrollado

^{12/} Enfatizamos la diferencia entre los cambios en la agenda y los de la agenda por la diferencia cualitativa de ambos. El cambio de régimen generó los primeros pero son los segundos los que tienen una relevancia que va más allá de los virajes coyunturales de la política exterior del país.

^{13/} Esta última posibilidad la consideramos independiente de las anteriores, aunque se la podría tomar como parte del criterio basado en la rejerarquización si adjudicáramos a los temas que se encuentran fuera de la agenda en un momento dado el último lugar en la jerarquía de la misma. Esto tiene el inconveniente de que no es posible asignar a estos temas un signo en la política internacional por no formar parte de la agenda.

incluso una vinculación comercial provechosa con algunos de estos países. Con respecto a China Popular no se puede decir que haya habido un cambio de signo en sentido estricto: el relacionamiento diplomático con esta nación asiática era inexistente, por lo que el establecimiento de vínculos y la consiguiente ruptura con Taiwán significaron un cambio de la agenda, por incorporación de un nuevo punto de atención.

Otros items de la agenda no sufrieron cambios en el signo de las políticas implementadas. El caso más importante es el de la relación con los EE.UU. que mantuvo su dirección ^{14/}.

En una situación de mayor inmovilismo están las líneas seguidas en el manejo de la deuda externa y el comercio exterior, puesto que si bien estos temas fueron tratados con mayor eficacia y pericia técnica se los encauzó en forma similar en los dos períodos.

En el relacionamiento con los socios especiales del país se distinguen varias situaciones: con la reinstitucionalización democrática variaron en forma relevante las relaciones con el régimen racista sudafricano y se enfriaron notoriamente las relaciones con la dictadura pinochetista, permanecieron incambiadas las relaciones con el Estado de Israel, se reconstituyeron las relaciones bilaterales con Brasil y Argentina y la relación con España adquirió realce, al salir del esquema de relacionamiento global que tuvo la dictadura militar con el conjunto de Europa Occidental.

En cuanto a los cambios de prioridades de la agenda se observa en primer lugar, un aumento destacado de la atención a la problemática del relacionamiento subregional, el que, cualitativamente, asume formas más ricas y complejas a partir de la vigencia plena de la democracia en los tres países.

En segundo lugar, la relación con el mundo socialista bajó en la jerarquía de prioridades del país, descenso que paradójicamente estuvo asociado a una mejora sustancial de las relaciones de Uruguay con dichos países, producto de su nuevo pragmatismo.

^{14/} Hay que notar que esta relación mejoró por el hecho de haberse solucionado el problema de los derechos humanos en Uruguay y se complejizó por efecto de la política internacional del Uruguay en Centroamérica.

En tercer lugar, Europa readquirió importancia en el esquema internacional del país, especialmente al comienzo del período, disminuyendo posteriormente por la frustración de expectativas económicas ^{15/}.

En cuarto lugar, sobre el final de la primera administración democrática se da un ascenso, en las posiciones de la agenda, de Japón y del Sudeste Asiático como consecuencia de políticas agresivas de la diplomacia uruguaya para superar el débil posicionamiento del país en la región ^{16/}.

Por último, temas que no formaban parte de la agenda o tenían en ella escasa importancia durante la dictadura se incorporan a la misma. El de mayor importancia es la actuación del país en la crisis centroamericana, contribuyendo a la formación del Grupo de Apoyo a Contadora en 1987, paso previo a la constitución del Grupo de los Ocho, (transformado en 1990 en Grupo de Río).

El traspaso del Gobierno de Sanguinetti a Lacalle y la consiguiente alternancia en el poder de partidos democráticos ha generado una ampliación de la agenda internacional del país, con la incorporación a la misma de temas como la Antártida, los recursos marítimos o un mayor acercamiento al conjunto de los países Iberoamericanos. Estas incorporaciones se han realizado en la parte inferior de la escala, como una ampliación más que como una rejerarquización de la misma.

^{15/} Con algunos países de la Comunidad Económica, como es el caso de España y también el de Italia y Alemania Federal, se continuó con una tendencia positiva de relacionamiento a lo largo de todo el primer período democrático.

^{16/} Por las dificultades propias de la distancia geográfica y cultural que nos separan de esos países. La evaluación del éxito de dichas políticas es, sin embargo, difícil.

II) LOS ACTORES POLITICOS Y SOCIALES FRENTE A LA POLITICA INTERNACIONAL DEL PAIS

"No hay duda que la política exterior de un país no es algo divorciado y distinto de la política interna. Es una proyección en el campo específico de las relaciones internacionales de la política de un estado, que se traduce y se lleva a la práctica por el gobierno de ese estado. ... el plan de gobierno supone dos vertientes, la interna y la externa, dentro de un mismo concepto, dentro de una misma línea de acción y pensamiento y de un obrar al respecto." (Gros Espiell en La República, 14/1/90).

En el conjunto de los actores que participan de la conformación de la política internacional del Uruguay existe una clara distinción según niveles. En un primer nivel se encuentran los actores pertenecientes al sistema político, estructurados al interior de este nivel según una jerarquización determinada. La primacía de este nivel en la elaboración, discusión y ejecución de la política internacional del país no surge del carácter gubernamental de la mayoría de las políticas implementadas para con el exterior sino del carácter político-céntrico de la sociedad uruguaya^{17/}. En un segundo nivel se ubica la sociedad civil, en la que existen distintos actores con proyección internacional. En este sentido hay que tener en cuenta que el fenómeno de la complejización de las relaciones internacionales repercute sobre la sociedad uruguaya en la cual los sectores más dinámicos de los principales actores sociales se han insertado en los densos entramados de las relaciones no gubernamentales existentes a nivel mundial.

En el primer nivel, el del sistema político, se distinguen dos conjuntos de actores principales: el primer conjunto está inserto en el aparato del Estado y el segundo conforma el sistema de partidos. En el segundo nivel, el de la sociedad civil, son dos los principales conjuntos de actores -ambos vinculados al mundo de la producción-: los empresarios y los sindicatos.

Estos múltiples actores se desenvuelven en distintos escenarios. En el Estado, y específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, hay que mencionar el centro presidencial y el Servicio Exterior. Los restantes ámbitos (el del Parlamento, por ejemplo) cumplen una función

^{17/} Véase el trabajos de Caetano, Pérez y Rilla "La partidocracia uruguaya" (1987). Una evaluación de la disputa de dicha centralidad con otras interpelaciones que provienen de la sociedad fue realizada por Romeo Pérez en su ponencia "Los Partidos de Izquierda en relación al Pluralismo Coparticipativo" en el Seminario sobre la Izquierda en el sistema político uruguayo organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Montevideo, Setiembre de 1990).

fundamentalmente de control o de arena pública en la cual se debaten las propuestas referidas al posicionamiento internacional del país, pero dicho posicionamiento se concibe, se analiza y se implementa en el Poder Ejecutivo. Ello implica que el Parlamento funciona como caja de resonancia de los problemas internacionales a los que el país se ve enfrentado, tanto sea en sus sesiones plenarias como en sus comisiones específicas de Relaciones Exteriores. De hecho, estas comisiones son el lugar de confluencia de los trabajos partidarios sobre cada uno de los puntos. Hay que marcar, finalmente, que bajo el Ministerio de Enrique Iglesias el enlace de la Cancillería con el Parlamento cobró importancia -que se mantiene hoy-, sin que ello signifique que el Parlamento trascienda un papel complementario en materia de política exterior, posición ésta aceptada por los propios parlamentarios de la oposición y del gobierno. Las iniciativas provenientes de los partidos en materia internacional se canalizan por alguna de estas dos vías (la ejecutiva o la parlamentaria). Los actores sociales, en cambio, las utilizan en forma secundaria, priorizando canales directos de relacionamiento con el exterior -aún cuando dichos canales no sean ni demasiados numerosos ni importantes por su volumen y relevancia-.

Los partidos políticos tienen referentes internacionales o contactos que van más allá de los establecidos desde el Estado. Dichas relaciones con internacionales partidarias o agrupaciones políticas más laxas no son, sin embargo, de un peso tal y de un impacto directo lo suficientemente grande como para ser centrales a la hora de explicar el desempeño de los mismos en el ambiente mundial.

Los escenarios de la política internacional del Uruguay adquieren su real dimensión en el proceso de amplificación o disminución realizado por los medios de comunicación masivos del país. Estos tienen en la actualidad una actitud poco crítica hacia la política exterior del país, resaltando los elementos consensuales de la misma y su carácter de política de Estado como virtudes centrales, más allá de la conveniencia de las políticas seguidas. Se hace una crónica de la gestión exterior más que un análisis de las líneas de acción emprendidas por el país en el sistema internacional. Por otro lado, se marcan las bondades de ciertos tipos de inserción a dicho sistema (aperturista - gradualista mixta -integracionista) y no se presentan como cursos de acción competitivos y no siempre exhaustivos de las posibilidades reales del país.

Las relaciones entre los círculos de poder, los medios de comunicación de masas y la generación de una opinión pública sobre la política internacional del país son complejas porque no hay una determinación unidireccional de un conjunto sobre otro. La dirigencia política del país incide positivamente en las elecciones que los comunicadores políticos realizan para conformar la agenda de los medios sobre el tema internacional. Dicha incidencia tiene, no obstante, limitaciones. En primer lugar, porque al interior de los decisores la opinión no es unitaria. En segundo lugar, porque el espectro político-ideológico abarcado por los medios impide la implantación homogénea de un mensaje unívoco. Finalmente, la determinación de qué es noticia no es, en última instancia, una potestad exclusiva de quienes dirigen los medios de comunicación puesto que hay una relación altamente iterativa con la opinión pública y está condicionada por lo que es noticia sobre el acontecer internacional en general y sobre nuestro país en particular; estos clivajes giran principalmente en torno a lo que es de recibo popular, por contraposición al análisis cualitativamente superior dirigido a públicos más selectos educativa y ocupacionalmente

III) LAS PROPUESTAS: ANTES Y DESPUES DE LAS ELECCIONES

En 1984 las propuestas de los partidos políticos en materia de política exterior eran divergentes. En 1989 estuvieron más cercanas entre sí ^{18/}. Paradójicamente, en 1985 se instaura una política internacional consensual, distinta de todas las propuestas concretas realizadas con anterioridad a las elecciones mientras que a partir de 1990 se genera una política que busca superar las rigideces de las políticas de Estado, sin caer en una política exterior partidista en el sentido estricto ^{19/}. Las diferencias básicas entre estos dos tipos de política se originan en la relación con los partidos mismos, pues mientras una política exterior de Estado se basa en acuerdos suprapartidarios y está más allá de los partidos, las políticas exteriores consensuales intentan ser políticas de los partidos, partidos que interactúan, negocian y cooperan en función de los intereses nacionales. Por último, la política exterior de partido se basa en la homogeneidad del programa de gobierno a implementar y es juzgada por sus resultados al final del mandato. En síntesis, en la segunda de las posibles políticas exteriores el partido en el gobierno interpela a las demás fuerzas políticas sobre la política exterior a implementar sin llegar a sacar la gestión exterior del campo de lo político ni a restringir todas las prerrogativas y toda la responsabilidad y el crédito para sí mismo. Estos tres tipos de política pueden ser denominadas de Estado, Nacional y de Partido, respectivamente.

A partir de las declaraciones programáticas o plataformas electorales es posible presentar la posición de los partidos políticos uruguayos sobre los principales puntos de la agenda de la política internacional del Uruguay ^{20/}.

^{18/} Véase las notas del curso ya citado, en especial la clase sobre partidos políticos y política internacional dictada por Romeo Pérez.

^{19/} Para ver una posición polémica sobre el punto véase el artículo de Romeo Pérez sobre los cambios en el sistema internacional y la política exterior del Uruguay (1990). En él se desarrollan las diferencias entre las tres políticas exteriores posibles: de estado, en base a consensos partidarios y de partido.

^{20/} Para facilitar el acceso a la información se adjunta un anexo con un resumen de los principales programas partidarios tanto a nivel de los lemas principales como de los principales sublemas de cada uno de ellos. Con el fin de ampliar la base empírica disponible se han incluido también declaraciones de los candidatos presentadas como esbozos de programa .

Con respecto a los procesos de integración las referencias en los programas son muy abundantes en relación a la integración latinoamericana, no así en cuanto a la integración subregional. Con vistas a la elección de 1984 los partidos políticos uruguayos no anticiparon los posibles rumbos integracionistas de la subregión. En 1989 tampoco se hicieron cargo de la nueva realidad conformada por los acuerdos de 1986 entre los países del área.

La visión de los partidos respecto a la integración latinoamericana varió sustancialmente desde 1971. Entonces se temía que el proceso de integración fuera dominado por las empresas multinacionales (Ferreira y Pereyra, 1971) o por organismos como A.L.A.L.C. (Frente Amplio, 1971), y frente a ese peligro se sostenía la necesidad de una integración latinoamericana liberadora (Frente Amplio, 1971). En 1984 predominaba una visión positiva de la integración en el Partido Colorado -que la veía como factor coadyuvante en la renovación del Derecho Internacional (Partido Colorado, 1984)- y en el sector mayoritario del Partido Nacional (Movimientos Por la Patria y Nacional de Rocha), el que no sólo apoyaba el fortalecimiento de las relaciones con los países latinoamericanos sino que buscaba para Uruguay un papel protagónico en los organismos de integración latinoamericana (Zumarán y Pereyra, 1984). En la izquierda los sectores tradicionales vieron en la cooperación regional latinoamericana una forma de enfrentamiento a las naciones desarrolladas (Frente Amplio, 1989) al tiempo que la izquierda moderada se ha manifestado partidaria de fortalecer la unidad latinoamericana, aprovechando la integración como forma de mejorar el relacionamiento con el resto del mundo a través de la concertación regional de estrategias comerciales (Nuevo Espacio, 1989).

Llamativamente, en los programas partidarios posteriores a la dictadura no hay referencias concretas a los potencias centrales (EE.UU., países europeos o Japón). La única excepción la constituye la afirmación del Herrerismo sobre los contextos regionales al destacar la necesidad de "adecuar el país a las nuevas realidades como la CEE y el Mercado Común de América del Norte." y priorizar "la proyección política y diplomática del Uruguay a la Cuenca del Pacífico ..." (Lacalle y Aguirre, 1989).

Con respecto a los países socialistas las afirmaciones que se recogen en las plataformas partidarias hacen referencia a un problema particular, el de las relaciones con Cuba. Estas referencias son, en algunos casos, indirectas:

"restablecimiento de relaciones con todos los países del mundo" (Zumarán y Aguirre, 1984); en otras son generales, como en el programa del Partido Nacional en el que se sostiene la "universabilidad de las relaciones internacionales del país" (Partido Nacional, 1988).

El mismo carácter tienen las expresiones del Frente Amplio respecto a la necesidad de establecer relaciones con todos los países (1971) o sobre el restablecimiento de relaciones con Cuba (Frente Amplio, 1984). El caso particular de China Popular -con quien se establecieron relaciones diplomáticas en 1988- puede estar amparado en las propuestas generales pero no parece haber sido motivo de reflexión y debate específicos. El relacionamiento, más amplio, con el conjunto de los países socialistas no está considerado específicamente en los programas partidarios, a excepción de algunas propuestas generales de los partidos de ideas de incremento de los lazos comerciales.

El tema de la deuda externa es tratado con profusión por los distintos programas partidarios. Como lo marca Mieres en su trabajo sobre las elecciones de 1984,

"si bien la mayoría de las opciones políticas no priorizaron el tema al mismo nivel de otros ya vistos, los sectores mayoritarios del Partido Colorado sí lo presentaron con gran énfasis." (Mieres, 1988).

Por otra parte, Jorge Batlle, el principal candidato presidencial colorado en 1989, remarcó en reiteradas ocasiones la importancia del problema de la deuda como causa principal de los múltiples problemas internos del país, proponiendo como solución la cancelación de la deuda externa comercial del país a partir de la venta de las reservas de oro del país y la recompra de los títulos de la deuda con los recursos obtenidos. En el Partido Nacional la corriente mayoritaria marcaba, en 1971, la necesidad de admitir únicamente aquellas operaciones financieras que respondieran a los objetivos nacionales (Ferreira y Pereyra, 1971). Trece años después dicha corriente sostuvo la necesidad del

"establecimiento de acuerdos y acciones conjuntas con otros países que sufren condiciones desiguales en el campo del comercio y del financiamiento internacional." (Zumarán y Aguirre, 1984).

La coalición de izquierda planteó desde su fundación la conveniencia de renegociar la deuda externa del país, llegando, si fuera necesario, a medidas unilaterales (Frente Amplio, 1971). Luego de la dictadura militar la posición de la izquierda fue, en este sentido, más moderada, destacando la necesidad de

"impulsar posturas colectivas de los deudores" (Frente Amplio, 1984).

En 1989 el Frente amplio aparentemente ^{21/} radicaliza su posición respecto a 1984 al declarar gran parte de la deuda externa como ilegítima y denunciar los condicionamientos de F.M.I. a la política económica interna del país (Frente Amplio, 1989). La izquierda moderada, por su parte, plantea como primer punto de sus propuestas sobre las relaciones económicas internacionales la necesidad de "conducir en forma flexible las relaciones económicas exteriores del país." (Nuevo Espacio, 1989).

Con respecto al comercio internacional el Partido Colorado en 1984 considera la exportación como prioritaria para el desarrollo del país, esbozando la política concreta en materia externa en su plan de gobierno (Sanguinetti, 1984). Por otra parte, algunos rasgos comercialistas de la propuesta herrerista se vislumbraron en el punto referido a la incorporación de la Dirección de Comercio Exterior ^{22/} al Ministerio de Relaciones Exteriores (Lacalle y Aguirre, 1989). Las propuestas de la izquierda marxista estaban en 1989 centradas sobre los mecanismos idóneos para evitar, a través de la integración regional, los desfavorables términos de intercambio que desvalorizan las exportaciones del Uruguay; a su vez se destaca el carácter "imprescindible de la presencia del Estado uruguayo, apoyando la producción exportable defendiendo los precios mediante su poder de compra y de negociación." (Frente Amplio, 1989).

En la campaña electoral de 1989 la izquierda moderada sostuvo la necesidad de "privilegiar la exportación hacia zonas de alto poder adquisitivo y la concertación regional de estrategias comerciales" (Nuevo Espacio, 1989), considerando los mecanismos de cooperación internacional como vía para superar las condiciones inequitativas del comercio internacional, financiamiento y transferencia de tecnología.

^{21/} Sostenemos que esta radicalización es aparente puesto que en 1988 se produjo la ruptura de las izquierdas quedando en el Frente Amplio los sectores de la izquierda tradicional del Uruguay, en su inmensa mayoría con sustento ideológico en el pensamiento marxista. La evaluación de la novedad de dicha posición debe ser hecha a partir de la comparación con la sostenida, en 1984, por la alianza Democracia Avanzada, grupo que tanto en 1984 como en 1989 estuvo hegemonizado por el Partido Comunista uruguayo. En concreto, el programa de Democracia Avanzada en 1984 reclamaba la "suspensión de pagos de la deuda externa por un período prolongado, concertada con otros países o unilateralmente resuelta por el Estado uruguayo, así como otros aspectos de una moratoria radical de la deuda." (Democracia Avanzada, 1984).

^{22/} Hasta ese momento dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas.

En relación a los temas de menor prioridad de la agenda internacional del Uruguay se destaca la posición del Wilsonismo, corriente mayoritaria del Partido Nacional en 1971:

"los países no alineados, constituyen una fuerza que debe ser escuchada en el ámbito de la comunidad internacional" (Ferreira y Pereyra, 1971);

en 1984 dicho sector sostenía, en forma muy concreta, la necesidad del

"ingreso al movimiento de los países no alineados." (Zumarán y Aguirre, 1984).

En este documento se toma también posición sobre el Medio Oriente demandándose el

"retorno de las tropas uruguayas en el Sinaí ..." (Zumarán y Aguirre, 1984).

En los programas del Partido Nacional también se encuentran referencias concretas sobre el tema de la Antártida, a nivel de todo el lema (Partido Nacional, 1988) y del sublema mayoritario en las elecciones de 1989 (Lacalle y Aguirre, 1989). En el plan de gobierno de esta colectividad política también se refiere en forma concreta al tema fronterizo, referencia inexistente en los demás programas en 1989.

En los programas partidarios la semiausencia de postulados concretos en materia de política exterior es compensada por una referencia constante a la defensa del Derecho Internacional y sus principios básicos. Esto es notorio en el Programa de Principios del Partido Colorado pero permea en realidad a la casi totalidad de las fuerzas políticas del país, desde la derecha hasta la centroizquierda (Partido Colorado, 1984; Partido Nacional, 1988; Nuevo Espacio 1989). La excepción la constituye el Frente Amplio que no hace referencia explícita al mismo sino que centra sus apreciaciones de nivel global en la conformación de un Nuevo Orden Económico Internacional (Frente Amplio, 1989).

Desde el punto de vista formal el Partido Colorado tiene como base de su programa de principios en materia internacioanal su vocación **internacionalista** ^{23/} (Partido Colorado, 1984), a diferencia del Partido Nacional que sostiene que:

^{23/} El conjunto de principios transcriptos en el anexo gira en torno a las formas de asegurar y promover la renovación del Derecho Internacional.

"Una política exterior auténticamente **nacional** sólo podrá asentar su legitimidad y garantizar su permanencia sobre la base de los amplios consensos suprapartidarios que logre conciliar en su torno." (Partido Nacional, 1988).

Por su parte el Frente Amplio afirma la **soberanía nacional** como principio base de su política internacional:

" Este principio orientará las políticas económica, diplomática, militar, cultural, etc. ... el Frente Amplio postulará este principio en el marco internacional y regional, incorporándolo particularmente en los acuerdos de integración." (Frente Amplio, 1989).

Por último el Nuevo Espacio propugna el desarrollo de

"... una política exterior **autónoma, orientada por grandes objetivos nacionales** ^{24/} y respaldada por una diplomacia profesional, moderna, ágil y eficiente." (Nuevo Espacio, 1989).

En síntesis, en Uruguay tres son las posturas predominantes en lo referente a la forma de la política internacional del país. El Partido Colorado piensa fundamentalmente en el referente externo para la formulación de sus propuestas. El Partido Nacional y el Nuevo Espacio dan centralidad a la construcción de consensos como base de articulación de una política exterior independiente y acorde a las necesidades nacionales. El Frente Amplio, por su parte, pone el acento en la problemática de la soberanía nacional la que permea todos los puntos de su propuesta de gestión exterior; esta propuesta sólo puede ser llevada a cabo como política de Estado, por las propias restricciones que genera en la aplicación concreta y por las diferencias que con respecto a ella tendrían las otras fuerzas políticas del país.

Respecto al servicio exterior hay unanimidad de criterios sobre la necesidad de su renovación. Ya en 1971 aparece la idea en algún programa partidario, y en la actualidad se encuentra presente en todos. Esto no significa criterios compartidos sobre la transformación necesaria ni sobre las causas de su necesidad. Para el Partido Colorado la modernización del servicio exterior ^{25/} corre paralela a la restructuración del Estado para tornarlo eficiente, y por ello la acción debe orientarse en la dirección de la tecnificación y reorganización del aparato burocrático. Para el Partido Nacional la modernización tiene componentes concretos: la selección

^{24/} El subrayado en las tres últimas citas es nuestro.

^{25/} Para una discusión estimulante sobre las diferencias entre la modernización del servicio exterior y los cambios ocurridos en los países del Cono Sur véase van Klaveren, 1990.

en el ingreso al Servicio Exterior, la capacitación del personal medio y superior del cuerpo diplomático, la política de designaciones y ascensos basada en dicha capacitación y la relación con el Parlamento en cuanto a las venias para las misiones al exterior. El Frente Amplio ve en el servicio exterior un instrumento para la fuerte intervención del Estado en el comercio exterior del país como promotor del mismo y como actor activo en la esfera comercial y en la financiera. Para ello la coalición de izquierda sostiene la necesidad de una transformación radical del actual Servicio Exterior con lo cual se:

"evitará agregar al alto costo en divisas de ese servicio, las frecuentes misiones igualmente costosas destinadas a promover nuestro comercio internacional."(Frente Amplio, 1989).

En el sustrato de esta posición se halla la visión negativa que la izquierda maximalista tiene sobre del actual aparato diplomático al que se ve formado por los miembros de la clase alta uruguayá y, en el mejor de los casos, por políticos que no han logrado acceder a un cargo de representación y son consolados con destinos en el exterior.

El Nuevo Espacio está preocupado por la reorganización de la Cancillería y es conciente de la validez de alguna de las críticas formuladas por el Frente Amplio. Intenta, sin embargo, jugar dentro del complejo sistema conformado por un Servicio Exterior con un grado importante de autonomía.

Frente a la estructura del Servicio Exterior se puede distinguir dos extremos polares: la continuidad y el cambio. En esta dimensión los partidos están alineados de la siguiente forma: el Partido Colorado se orienta hacia la preservación del esquema básico existente, el Partido Nacional es favorable a un ajuste pragmático, el Nuevo Espacio está más cercano al cambio gradualista y el Frente Amplio busca la transformación radical.

Ahora bien, ¿en qué medida las bases programáticas pre-electorales condicionan efectivamente la acción concreta de los partidos en el poder o en su interacción con el desde la oposición una vez que el nuevo gobierno está constituido?

Para intentar dar una respuesta en esta dirección debe observarse, en primer lugar, la vinculación existente entre los principales decisores de la política internacional y las propuestas anteriores a las elecciones y sus implementaciones posteriores.

Durante la campaña electoral de 1984 la política internacional del país no era un punto central en el debate ni en las preocupaciones de las fuerzas políticas uruguayas. La preocupación principal de las mismas eran la recuperación democrática y el establecimiento de las bases para una transición estable. Por ende, la centralidad estaba ubicada en la resolución de los problemas internos del país, los que eran percibidos como factores potencialmente desestabilizadores ^{26/}. Todo ello llevó a que el capítulo de política internacional de los partidos no fuera ni central ni superara la enunciación de principios o de medidas aisladas que no llegaban a conformar un plan general. Con posterioridad a las elecciones -aún antes de la asunción del gobierno- se comienza a conformar una política internacional pragmática, legitimadora del sistema político interno -en la medida que reinserta exitosamente al Uruguay en el concierto de naciones democráticas- y generadora, por tanto, de consenso en el conjunto de las fuerzas partidarias. Las propuestas anteriores mostraron no tener ni arraigo ni densidad en cuanto a tejidos políticos generados en los partidos, puesto que no fueron motivo de confrontación entre éstos y la Administración ni en su interior.

En la primera administración democrática el Servicio Exterior es el que conforma las principales pautas que rigen el comportamiento exterior del país, incidiendo esta reconfiguración sobre las propuestas de los partidos. Estos asumen posiciones presentes en el discurso de la política internacional oficial, incorporándolos a sus programas ^{27/}. Concretamente, la influencia de la gestión realizada se visualiza en la aceptación en la campaña de 1989 de que no hay mejor política exterior que aquella que tiene el carácter de política de Estado, trascendiendo los "mezquinos" intereses partidarios. En términos de contenidos se coloca el tema de la inserción política y económica del país en el mundo y en la subregión en el centro de la discusión. No obstante, el

^{26/} Dichos temas eran los relacionados con los DD.HH. y los militares, los que hacían al desempeño económico y los acuerdos sociales a implementarse para garantizar una vida democrática sin sobresaltos.

^{27/} Esta situación válida para el conjunto de partidos es en el partido de gobierno -1984-especial ya que mientras quienes formaban parte de la fracción de gobierno (actual "Foro Batllista") siguen considerando válida su gestión, la fracción opositora a nivel interno del partido (actual "Batllismo Radical") se distancia del "oficialismo" en lo referente a la política internacional a seguir por el país, entre otros puntos.

debate estuvo en ocasiones demasiado encerrado sobre el tema del pago de la deuda externa del país como forma de solución de los problemas internos del país, sin desbrozar, con la debida atención, las dificultades de la integración subregional.

Con posterioridad a las elecciones de 1989, transitada exitosamente la senda de la transición democrática, los partidos redimensionan su papel con respecto a la política exterior del país. Estos retoman la iniciativa e interactúan más fuertemente con los ejecutores gubernamentales y no gubernamentales ^{28/}. Dicha tendencia aún está configurándose. Entre los partidos que integran la llamada Coincidencia Nacional ^{29/} existen diferencias en torno al rol internacional del país, diferencias que no llegan a ser divergencias de fondo en la medida que la dirección de la política exterior del país no formó parte de las áreas negociadas por el partido de gobierno con la oposición. Es más, ni siquiera fue negociada por la fracción triunfante al interior del Partido Nacional con los restantes sectores del partido vencedor en los comicios de noviembre de 1989 ^{30/}.

En síntesis: con anterioridad a la redemocratización las propuestas de los partidos eran divergentes; luego de las elecciones de 1984 se da una gestión exterior completamente consensual -al menos durante los tres primeros años- y se llega a las elecciones de 1989 con propuestas

^{28/} Como ejemplo de lo anterior es de destacar la construcción de un entendimiento entre empresarios, sindicatos y gobiernos pensado y diseñado para el ámbito interno pero que tiene la mira puesta en el proceso de integración subregional y en la conformación de un Mercado Común del Cono Sur. A este respecto es de destacar que es un diputado de la oposición de izquierda moderada quien sirve de enlace inicial al más alto nivel sobre este tema y es quien, comenzado dicho diálogo, marca como prioritaria la discusión entre los distintos actores sociales y políticos internos del tema de la integración subregional. Las declaraciones del diputado Rafael Michelini del Nuevo Espacio fueron realizadas en una entrevista realizada por G. Pascale en el noticiero de la noche de Canal 5.

^{29/} El tipo de alianza existente entre los dos partidos tradicionales en casi su totalidad -solo está excluida el ala derecha más radical del Partido Colorado en ella- ha sido motivo de debate y polémica en el medio académico y en el político. La dilucidación de si es o no una coalición de gobierno forma parte del enfrentamiento político más que académico. El presidente de la República ha llamado "Coincidencia Nacional" a este entendimiento suprapartidario.

^{30/} Los principales cargos ministeriales fueron reservados para el partido ganador y, más específicamente, para la fracción triunfante, el Herrerismo: Ministerio del Interior (que ha asumido tareas de Ministerio de Gobierno), Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Defensa. Para un tratamiento más detallado de los apoyos partidarios de la actual gestión véase Luján, 1990b.

partidarias más cercanas que en la elección anterior, tanto en lo formal como en lo sustantivo; con posterioridad a la asunción del gobierno blanco se intenta implementar una política exterior nacional, aunque no de Estado como lo fue la del período de Enrique Iglesias.

En términos globales el cambio de régimen político en Uruguay en 1985 tuvo una influencia débil sobre la política internacional del Uruguay. La política exterior sufrió un ajuste significativo pero no se transformó radicalmente con el advenimiento de la democracia (Pérez y Luján 1990). La situación en 1989 fue totalmente distinta porque se produjo un cambio de gobierno y, simultáneamente, la alternancia de partidos en el poder y un proceso de coincidencia nacional ^{31/}. Esto ha significado, en materia de política exterior la salida de una política de bajo perfil como la implementada por el Canciller Barrios Tassano durante los últimos dos años de la Administración Sanguinetti ^{32/}.

^{31/} La alternancia no es común en la historia del país si se la mide en términos de cambio de partido en el gobierno, pero que sí es muy alta en términos de cambios de la fracción gobernante en el poder. Romeo Pérez ha trabajado en profundidad este aspecto de la historia política del Uruguay, desarrollando en su cátedra de Ciencia Política el tema de los cambios de fracción partidaria en el poder como un indicador de la interacción fuerte entre el electorado uruguayo y las élites gobernantes en el presente siglo.

^{32/} Luego de haberse logrado el objetivo de una reinserción digna durante el Ministerio de Iglesias, Barrios Tassano llevó adelante una política exterior de partido, más centrada en la reorganización interna de la Cancillería que en la búsqueda de un rol activo de Uruguay en el concierto internacional.

IV) LAS TENDENCIAS FUTURAS, FUERZAS, LIMITES Y CONDICIONANTES PRESENTES

En la actualidad los partidos políticos centran sus preocupaciones sobre el tema de la inserción internacional del Uruguay. En el debate se perfilan diversas tendencias. Una primera posición propugna la apertura fuerte de la economía uruguaya, su inserción plena en el sistema capitalista mundial y la maximización de la lógica del mercado en beneficio del país. Una segunda corriente sostiene la necesidad de la integración al sistema global como única forma de generar un crecimiento interno sostenido, complementado con una mayor interacción a nivel del subsistema subregional -Argentina, Brasil y Uruguay- ^{33/}. Una tercera posición se refugia en un discurso más nacionalista y tiene en la integración latinoamericana su horizonte -quizás más utópico que pragmático-. Estas corrientes atraviesan a los partidos en la actualidad, y no es posible identificar una correspondencia unívoca entre ellas y las colectividades políticas.

En este sentido es importante considerar algunos aspectos de la historia de la política internacional del Uruguay. Los partidos nunca quedaron ajenos a la política internacional del país y dieron vida, según Real de Azúa, a las dos corrientes principales que la han nutrido. Una, la "oficial", articuladora de la mayoría de las políticas seguidas por el país en el plano externo, y responsable de sus principales éxitos. La otra, la "resistente", freno de un universalismo principista no siempre conciente de los intereses nacionales. En palabras del autor, en la primera, la colorada,

"lo histórico es la racionalidad universal y la forma eminente de actuación de esa racionalidad es la "ideología". Todo lo que viene del pasado, todo lo que sobrenada en el presente en términos de contrastes, afinidades o intereses no investidos de su imaginaria universalidad es simplemente la materia blanda que el mordiente ideológico debe eliminar. Es indiferente que esa materia sea la de afinidades históricas, geográficas o económicas, contrastes del mismo orden, apego a la propia entidad, intereses contrapuestos, simpatías o adversidad de orígenes, lazos de vecindad". (Real de Azúa, 1987)

La segunda, la blanca,

"sostuvo el "egoísmo sagrado" de la propia entidad nacional, la primacía de los concretos intereses uruguayos, afirmó el valor de las afinidades de raza, de origen, de situación geográfica, de vecindad, de estilo de vida." (Real de Azúa, 1987).

^{33/} En las declaraciones más recientes se incluye en este esquema de integración a Paraguay, a Bolivia -como integrantes de la Cuenca del Plata- y a Chile -como integrantes del Cono Sur-.

En esta línea no es sorprendente que en la reciente transición los partidos políticos hayan asumido un papel relevante a la hora de redefinir los cursos de acción seguidos en materia de relacionamiento externo. Fue en su seno y a través de hombres ligados a ellos que se mantuvieron políticas de profundización en el campo de las relaciones subregionales, de defensa de la paz regional y afianzamiento de la democracia en la convulsionada zona centroamericana, que se abrieron puertas en el mundo socialista, todo ello desarrollado con grados diferentes de debate sobre la oportunidad, costos y conveniencia de tales acciones.

La interacción de estas corrientes en la actualidad no es ni violenta ni apasionada, pero sí relevante en la determinación de los destinos del país. Un conjunto importante de políticas internas -reestructuración y saneamiento del Estado, política de privatizaciones, reforma productiva, transformación de la educación, reorganización de la seguridad social y de los pactos sociales sobre los que se sostiene la convivencia democrática- son hoy percibidos como fuertemente influidos por el rumbo que Uruguay tome en materia internacional.

LOS PROGRAMAS PARTIDARIOS EN LAS ELECCIONES DEL 1984 Y 1989

"El partido debe promover como objetivos esenciales de su acción externa, el respeto al Derecho Internacional actualmente vigente y su necesaria renovación y la preservación y el afianzamiento de nuestra identidad nacional. La vocación internacionalista del partido impone que tales objetivos de su política exterior se traduzcan en acciones claramente fundamentadas en los principios generales del Derecho Internacional." (Partido Colorado, 1984).

"Nuestras prioridades son la exportación y la ocupación por lo que lanzaremos desde el 1ro de marzo un programa dirigido a incentivar las actividades agrarias e industriales que responden a esa necesidad." (Sanguinetti, 1984).

"Principios destinados a asegurar el respeto del Derecho Internacional.

1. El mantenimiento de la paz y la prohibición del uso o amenaza de la fuerza.
2. La igualdad soberana de los estados.
3. La igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos.
4. El arreglo pacífico de las controversias internacionales mediante procedimientos jurisdiccionales obligatorios.
5. La no intervención en los asuntos internos o externos de los estados.
6. La cooperación internacional.
7. El cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales.

Principios destinados a promover la renovación del Derecho Internacional.

1. La total democratización del Derecho Internacional.
2. El perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos internacionales.
3. La protección internacional integral de los derechos humanos.
4. El desarme general.
5. La integración latinoamericana.
6. La creación de un nuevo orden económico internacional." (Partido Colorado, 1984)

"Los orientales pertenecemos antes que nada, a la comunidad de los pueblos de la Cuenca del Plata, nos reconocemos luego como integrantes de esa comunidad de historia y de destino que es Iberoamérica. Somos además hispanicos y latinos, profesamos una inequívoca adhesión a los valores cristianos de afirmación de la dignidad de la persona humana en el marco de solidaridad de una nación libre, abierta y pluralista, y nos sentimos, por fin, solidarios con todas las naciones del mundo." (Partido Nacional, 1988).

"El Partido Nacional seguirá una orientación externa a) de acatamiento y defensa estricta del Derecho Internacional... b) universalidad de las relaciones ... c) de repudio a todas las formas de intervención imperialista ... d) de oposición a toda alianza multilateral al servicio de intereses hegemónicos de cualquier potencia ... e) contraría a las políticas de bloques... f) participación activa en los asuntos Norte-Sur ... g) apoyo a la cooperación entre naciones no centrales ... h) de presencia activa en los ámbitos de concertación (internacional) ... i) en favor del desarme ... j) de defensa de la integridad territorial ... k) de fortalecida presencia en la antártida ... l) de preocupación por la preservación del sistema ecológico..." (Partido Nacional, 1988).

"1. Afirmará y defenderá nuestra soberanía ...

2. Reafirmará el principio de autodeterminación de los pueblos.
3. ... los países no alineados, constituyen una fuerza que debe ser escuchada en el ámbito de la comunidad internacional.
4. Defenderá el Derecho Internacional ...
5. Denunciará la integración regional satelizada en forma inmediata a las empresas multinacionales ...
6. ... exigirá el reconocimiento de la igualdad jurídica de los estados.
7. ... en operaciones que realice con los organismos financieros internacionales, sólo admitirá aquéllas que respondan a claros objetivos nacionales ..." (Ferreira y Pereyra, 1971)

"1) Objetivos.

- Defensa de la soberanía nacional ...
- Defensa del derecho Internacional ...
- Defensa de los principios de autodeterminación y no intervención.
- Promoción de la vigencia de los derechos humanos a nivel internacional.
- Establecimiento de acuerdos y acciones conjuntas con otros países que sufren condiciones desiguales en el campo del comercio y del financiamiento internacional ...
- Fortalecimiento de las relaciones con los países latinoamericanos ...

2) Instrumentación.

- Reorganización completa del servicio exterior.
- Reconocer la jurisdicción de la corte interamericana de derechos humanos ...
- Desempeñar un rol protagónico en los organismos de integración latinoamericana ...
- Apoyar el proceso de democratización de Latinoamérica ...
- Restablecimiento de relaciones diplomáticas con todos los países del mundo.
- Ingreso al movimiento de países no alineados.
- Retorno de las tropas uruguayas en el Sinaí ..." (Zumarán y Aguirre, 1984)

"La política exterior priorizará:

- El conocimiento detallado y profundo de la realidad del país por parte de los agentes.
- El estudio sistemático y profesionalizado de las diversas áreas del mundo ...
- Un contacto e interacción permanente con todos los sectores de la nación ...
- La proyección política y diplomática del Uruguay a la Cuenca del Pacífico ...
- Adecuar el país a las nuevas realidades tales como la CEE y el Mercado Común de América del Norte.
- La firme defensa de los intereses terrestres, marítimos, antárticos y aéreos de la República.
- Activa política (fronteriza) con el Brasil y la Argentina.

Reestructura técnico-profesional en el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de:

- La integración al mismo de la dirección del Comercio Exterior.
- Capacitación del personal ...
- Traducir la capacitación en la política de designaciones y ascensos ...
- Requerir venia parlamentaria para la designación de todos los jefes de misión cada vez que sean destinados." (Lacalle y Aguirre, 1989).

"Defensa de la soberanía nacional. Vigencia irrestricta de los principios de autodeterminación y no intervención.

- Política exterior independiente ...
- Lucha por una integración latinoamericana liberadora ...
- Apoyo al ingreso de todos los países a la O.N.U..
- Relaciones con todos los países.
- Solidaridad con todos los pueblos que luchan por liberarse de la opresión colonialista, neocolonialista e imperialista ...
- Reafirmación del derecho de asilo ...
- Reestructuración del servicio exterior.
- Rechazo de la política del F.M.I..
- Denuncia de la falsa política de integración de la A.L.A.C. ...
- Negociar la reconversión de la deuda externa ... en caso de no obtenerse la reconversión, adopción de medidas unilaterales ...
- Exigencia de reinversión de beneficios de las empresas radicadas en el país ...
- Control y restricción de los envíos al exterior.
- Relaciones económicas y comerciales con todos los países del mundo." (Frente Amplio, 1971)

"Sobre las relaciones internacionales.

1. Restablecimiento ... de acuerdos y alianzas que permitan apuntalar el proceso interno de redemocratización. Apoyo del Uruguay a los países que recorren un camino similar. Restablecimiento de relaciones con Cuba y Venezuela ...
2. Acción concertada con todos los países que compartan los objetivos nacionales, ..., en los organismos e instancias multilaterales, como en convenios bilaterales ...
3. Prioridad al desarrollo de estas acciones en que se refiere a la deuda externa, impulsando las posturas colectivas de los deudores." (Frente Amplio, 1984).

"Plataforma electoral del Frente Amplio.

- Cooperación regional latinoamericana. ... el Frente Amplio considera esencial avanzar hacia mayores grados de unidad regional, con el fin de enfrentar las políticas discriminatorias de las naciones desarrolladas ... propiciara la unidad regional para tratar los problemas de la deuda externa y para impulsar la aplicación efectiva del Nuevo Orden Económico Internacional ...
- Afirmación de la soberanía nacional. Este principio orientará las políticas económica, diplomática, militar, cultural, etc. ... el Frente Amplio postulará este principio en el marco internacional y regional, incorporándolo particularmente en los acuerdos de integración. ...
- La deuda externa ... la mayor parte (fue) contraída durante la dictadura, es decir, por autoridades ilegítimas ... el Frente Amplio considera que gran parte de la deuda externa es ilegítima y promoverá que este aspecto sea puesto en evidencia ante la opinión pública nacional e internacional ...
- El Frente Amplio no admitirá condicionar la política económica interna a los dictámenes del F.M.I. ...
- Es necesario evitar -en base a una política de integración regional- que los términos del intercambio continúen desvalorizando nuestros saldos exportables ...

- El Frente Amplio sostiene que todas las ganancias generadas dentro del país deben invertirse también dentro del país ...
- En un mercado mundial manejado por grandes empresas transnacionales, es imprescindible la presencia del Estado uruguayo, apoyando la producción exportable defendiendo los precios mediante su poder de compra y de negociación. El servicio diplomático debe transformarse en un gestor eficaz de esta política, con lo que también evitará agregar al alto costo en divisas de ese servicio, las frecuentes misiones igualmente costosas destinadas a promover nuestro comercio internacional." (Frente Amplio, 1989).

"En relación con la política exterior:

- a) Desarrollar una **política exterior autónoma, orientada por grandes objetivos nacionales y respaldada por una diplomacia profesional, moderna, ágil y eficiente.**
- b) Contribuir a la consolidación de la **paz internacional sobre la base de la justicia y la igualdad entre los pueblos, reivindicando la plena vigencia y el carácter imperativo del derecho internacional y de los instrumentos creados para prevenir los conflictos.**
- c) Reafirmar el valor y la vigencia de los **principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, ...**
- d) **Fortalecer la unidad latinoamericana, ...** apoyando activamente los distintos foros y ámbitos de integración existentes.
- e) Respalda los mecanismos de **cooperación internacional procurando crear condiciones más equitativas en materia de comercio internacional, financiamiento y transferencia de tecnología, en el marco de un incremento de la cooperación sur-sur.**

En relación con la inserción económica internacional:

- a) **Conducir en forma flexible las relaciones económicas exteriores del país.**
- b) Profundizar y ampliar el proceso de genuina **integración con el conjunto de países de América Latina, ...**
- c) Orientar los acuerdos de integración ... (a) **la reestructura de sus relaciones con el resto del mundo.**
- d) **Privilegiar la exportación hacia zonas de alto poder adquisitivo y la concertación regional de estrategias comerciales que permitan, por un lado, operar a la región como base de lanzamiento de la exportación industrial y, por otro, definir estrategias comunes frente a terceros países.**
- e) **Promover la organización de la pequeñas y medianas empresas ya de las cooperativas para su ingreso eficiente y autónomo a la exportación."** (Nuevo Espacio, 1989).

BIBLIOGRAFIA

- Andt**, Renate, "El Uruguay en la integración subregional", mimeo, Universidad de Heildelberg, Heildelberg, Alemania Federal, 1990.
- C.L.A.E.H.** "Notas del curso: los cambios en el sistema internacional y la Política Exterior uruguaya", Montevideo, Uruguay, 1990 (en corrección)
- Luján**, Carlos, "Democracia, Política internacional del Uruguay y cambios de fin de Siglo en Cuadernos del CLAEH, Nro. 55, Montevideo, Uruguay, 1990.
- _____, "Política Internacional del Uruguay: tendencias presentes y escenarios posibles" América Latina Internacional, Nro. 24, Buenos Aires, Argentina 1990b.
- Mieres**, Pablo, ¿Como votan los uruguayos? Las elecciones de 1984, Banda Oriental, Montevideo, Uruguay, 1988.
- Pérez**, Romeo, "Vacilación ante los umbrales: apunta una política exterior." en Revista de Ciencia Política 3/1990, FCU, Montevideo, Uruguay, 1990.
- Pérez**, Romeo,
Caetano, Gerardo,
Rilla, José, "La partidocracia uruguaya.", en Cuadernos del CLAEH Nro. 44, Montevideo, Uruguay, 1987.
- Pérez**, Romeo,
Luján, Carlos, "Uruguay: Ajuste más que cambio.", próximo a editar en Democracia y Política Exterior, CEDEAL, Madrid, España.
- Nohlen**, Dieter,
Fernández B., Mario "Democratización y política exterior. Temas e hipótesis de una investigación comparada sobre los casos de Argentina, Brasil y Uruguay.", mimeo, Universidad de Heildelberg, Heidelberg, Alemania Federal, 1990.
- Real de Azúa**, Carlos, "Política Internacional e ideología en el Uruguay.", en Escritos, Arca, Montevideo, Uruguay, 1987.

van Klaveren, Alberto, "Democratización y modernización de la política exterior en Argentina, Brasil y Uruguay. El marco de análisis y algunas cuestiones básicas." mimeo, A.I.E.T.I., Madrid, España, 1990.

DOCUMENTOS

- Nuevo Espacio, Acuerdo político y bases programáticas, Montevideo, 1989.
- P.D.C., Para empezar a cambiar. Propuesta programática del Partido Demócrata Cristiano, Montevideo, 1989.
- Unión Cívica, Programa de Principios, Montevideo, 1989.
- Batlle, Jorge, "Construir el mañana en el presente. Para volver a vivir", en El País, Montevideo, 1989
- Fernández Faingold, H., Veinte desafíos para el próximo gobierno, Montevideo, 1989.
- Frente Amplio, Documentos/1, Bases programáticas de la unidad, líneas fundamentales de acción y medidas de emergencia, Montevideo, Uruguay, 1989.
- Frente Amplio, Documentos/7, Plataforma electoral del Frente Amplio., Montevideo, Uruguay, 1989.
- Partido Nacional, Programa único de gobierno del Partido Nacional, Montevideo, Uruguay, 1988.
- Pereyrá, Carlos Julio, "Programa de gobierno", en el País 2/8/89, Montevideo, Uruguay, 1989.
- Zumarán, Alberto, "Conferencia en la Cámara de Industrias en la Democracia, 8/9/89, Montevideo, Uruguay, 1989.
- Lacalle, Alberto, Aguirre, Gonzalo, La respuesta Nacional, Montevideo, Uruguay, 1989.
- Partido Colorado, Por un Uruguay para todos. Programa de Principios y Carta orgánica del Partido Colorado, Montevideo, Uruguay, 1984.
- Sanguinetti, Julio, "Plan de gobierno" en la Semana del Día, 27/10/84, Montevideo, Uruguay, 1984.

- Ferreira, Wilson, Nuestro compromiso con Uds, Montevideo,
Pereyra, Carlos Julio, Uruguay, 1984.
- Zumarán, Alberto, Por un Uruguay democrático sin exclusiones,
Aguirre, Gonzalo, nuestro plan de gobierno, Montevideo,
Uruguay, 1984.
- Frente, Amplio, Declaración Constitutiva, Montevideo,
Uruguay, 1971.
- Democracia Avanzada, Declaración constitutiva y programática,
Montevideo, Uruguay, 1984.