

***LA AGENDA DE LA POLÍTICA EXTERIOR  
URUGUAYA 1985 – 2000.  
UNA VISIÓN ACADÉMICA.***

**Wilson Fernández Luzuriaga y  
Lilia Ferro Clérico**

**Unidad Multidisciplinaria  
Programa de Estudios Internacionales  
Facultad de Ciencias Sociales**

**Serie Documentos de Trabajo N° 64 - Octubre 2004**

# **LA AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR URUGUAYA 1985 – 2000. UNA VISION ACADEMICA**

## **I. INTRODUCCION**

El objetivo de este trabajo es hacer una publicación que a partir de investigaciones de diversos politólogos, cubriendo el período 1985-2000 de la política exterior del país, dejan de manifiesto su agenda y las principales características de la misma en las distintas administraciones de gobierno. El corte temporal está definido por la reinstitucionalización y el fin del siglo.

La primera etapa de este proyecto comprendió una revisión bibliográfica sobre la política exterior de nuestro país. A partir de esa revisión, construimos una reseña de bibliografía sobre el tema que se incluye como Anexo para la pronta referencia de los lectores, teniendo en cuenta la carencia de sistematización comprehensiva sobre el tema.

Complementando el criterio institucional temporal antes referido, la tarea de selección nos llevó a adicionar criterios complementarios. En primer lugar que cada trabajo seleccionado, aportara a un marco teórico para el estudio de la política exterior, y, en segundo lugar, que desarrollara especificidades de cada uno de los períodos estudiados, a través de diferentes enfoques y aproximaciones, propias de cada analista.

Como consecuencia del ingreso del país al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el 26 de marzo de 1991, han sido varios los autores que se han ocupado de la nueva dimensión adquirida por los procesos de integración regional, en el desarrollo y formulación de las políticas públicas nacionales. En este sentido, nuestro esfuerzo tiene un doble objetivo adicional. El primero, poner a disposición del público lector una revisión de los trabajos que abarcan la política exterior del país con una aproximación más global, que sirva para completar y complementar la temática integracionista antes referida, de contenido mayormente económico. Así es que se seleccionó un conjunto de investigaciones con un perfil más orientado hacia el análisis de contenido político y social. Segundo, brindar un material más comprehensivo temáticamente y que sirva de base para futuros estudios de política exterior uruguaya y de políticas exteriores comparadas.

A partir del criterio institucional temporal y de los criterios complementarios antes explicitados, el primer trabajo que analiza el período 1985-1990 en el que se estudia la política exterior de la administración de gobierno, tiene su fundamento en el proceso de redemocratización como instrumento de inserción internacional del país.

El segundo trabajo, comprehensivo de los períodos de gobierno 1985-1990 y 1990-1995, estructura la investigación mediante la construcción de las agendas, a partir del estudio de la política partidaria y del debate interno.

El tercer trabajo se ocupa del ingreso del Uruguay al proceso de integración del MERCOSUR que se produce durante el período 1990-1995. El siguiente, estudiando

aspectos de la materia en los períodos 1990-1995 y 1995-2000, ubica a la política del país dentro de los parámetros definitorios de los nuevos regionalismos.

El quinto trabajo delinea las particularidades de los inicios de la política exterior para el período 1995-2000, partiendo de la particular e inédita situación de la conformación de un gobierno de coalición. El sexto, cubriendo también el período 1995-2000, describe la composición de la agenda exterior del país y la ubicación relativa de los distintos temas puntuales dentro de ella.

El séptimo y último de los trabajos seleccionados analiza específicamente el período de transición entre las dos últimas administraciones de gobierno diciembre 1999/marzo 2000, desembocando en la identificación de las variables de política exterior afectadas por el presidente electo.

El cuadro que sigue es el listado de las investigaciones que sirvieron de base a este trabajo, compuesto por publicaciones previas realizadas por los autores estudiados, todos ellos docentes de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

**TRABAJO y AUTOR**                      **PERÍODO de GOBIERNO**  
**DESCRIPTORES**

La Participación de Uruguay en los Mecanismos de Concertación Política Latinoamericanos. Lilia Ferro Clérico.	1985 – 1990	Redemocratización e inserción internacional.
La Agenda Internacional en Uruguay: Política Partidaria y Debate Interno. Carlos Luján.	1985 – 1990 1990 - 1995	Construcción de la agenda internacional.
Política Exterior y Actores en el Ingreso de Uruguay al Proceso de Integración Subregional. Lincoln Bizzozero	1990 - 1995	Ingreso al MERCOSUR.
La Política Exterior en los Nuevos Regionalismos. El Uruguay de los Noventa. Lincoln Bizzozero	1990 - 1995 1995 - 2000	Nuevos regionalismos como marco internacional.
Los Inicios de la Política Exterior en la Actual Administración. Wilson Fernández Luzuriaga	1995 - 2000	Primer gobierno de coalición nacional.
La Política Exterior Uruguaya de Cara al Siglo XXI. Lilia Ferro Clérico.	1995- 2000	Agenda exterior de todo el período.
El Presidente Electo en la Transición. Variables Afectadas de la Política Exterior. Wilson Fernández Luzuriaga.	Diciembre 1999 / Marzo 2000	Elaboración en la transición hacia el primer gobierno del siglo XXI.

## II. LA TEMATICA DE LA POLITICA EXTERIOR

El período estudiado abarca los años 1985 - 2000, incluyendo las tres últimas administraciones de gobierno del Siglo XX - Julio María Sanguinetti (1985/1990), Luis Alberto Lacalle (1990/1995) y Julio María Sanguinetti (1995/2000) -, así como los inicios de la administración encabezada por el presidente Jorge Batlle Ibáñez que asumiera su cargo el 1° de marzo de 2000.

En el año 1985, el Uruguay retornó a su institucionalidad democrática, extremo que ha determinado una aproximación de los sucesivos gobiernos democráticos en su relacionamiento externo, distinta a la de los años del régimen militar. A partir de esta constatación, este volumen tiene por finalidad recoger los temas que los distintos investigadores han considerado paradigmáticos para explicar la política exterior del Uruguay democrático de la época analizada.

En esta línea, se incluyó en primer lugar un trabajo que, a través del estudio de los mecanismos de concertación política latinoamericanos, analiza la política exterior uruguaya de la primera administración Sanguinetti, a partir de 1985. En “La Participación de Uruguay en los Mecanismos de Concertación Política Latinoamericanos”, Lilia Ferro Clérico argumenta que el cambio de un régimen de hecho a uno de derecho y las particularidades de una apertura democrática negociada, aunados al contexto político y económico que se dio en la región durante ese primer gobierno democrático, determinaron la forma de inserción internacional del país.

Así, se analiza, en primer lugar, el conjunto de variables internas y externas que determinan la política exterior del período. En segundo lugar, se estudia directamente la participación de Uruguay en los mecanismos de concertación referidos.

Entre los factores internos, señala un gobierno democrático de consolidación, un modelo de desarrollo exportador y el consenso en la toma de decisiones en materia de política exterior. Entre los externos cita un gran empuje democrático regional, la crisis de inmovilidad de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la crisis del endeudamiento externo de los países de la región.

Los mecanismos de concertación estudiados son el Grupo de Apoyo a Contadora, mancomunando esfuerzos con el grupo original de países para promover la paz en la región centroamericana; el Consenso de Cartagena en el que se trató el tema de la deuda externa de América Latina, y el Grupo de los Ocho que se constituyó por la conjunción de los dos esquemas anteriores.

En cuanto a la difícil temática de la consolidación institucional, a partir de una recién retomada democracia, el período estuvo caracterizado por las confrontaciones poder civil - poder militar, por un lado, y poder militar - sociedad civil, por el otro. En la primera de ellas, se obvió la pactada convocatoria a una Asamblea Constituyente en el mes de julio de 1985, lo que significó un inmediato y contundente rechazo a la institucionalización del Consejo de Seguridad Nacional y, consecuentemente, de la participación militar en el ejercicio del poder.

La segunda de las confrontaciones mencionadas, en tanto, dominó el escenario nacional durante prácticamente todo el período. En efecto, la solución del tema relativo a las violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas, durante el gobierno militar, continuó hasta el mes de abril de 1989. En esa oportunidad, se realizó el plebiscito que, en definitiva y por un pronunciamiento ciudadano, generó una inflexión en la aproximación a este tema, que tuvo como resultado una disminución del lugar de prioridad que ocupó hasta ese momento en la sociedad civil del país.

El modelo de desarrollo exportador, utilizado como vía para una reactivación económica, fue promovido activamente desde el gobierno del período por sus dos principales actores en temas de relaciones exteriores: el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores, Enrique Iglesias. Los mecanismos priorizados fueron los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con Argentina y Brasil: Convenio Argentino - Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y Protocolo de Expansión Comercial (PEC). El esfuerzo del gobierno, en esta dirección, no se circunscribió solamente a la subregión, extendiéndose a muchas otras regiones del mundo, creando ámbitos para que el empresario exportador uruguayo pudiera desarrollar su actividad. Como un paso posterior, y ya en el camino de la integración económica, en el mes de abril de 1988, se suscribe el Acta de Alvorada por la que se abre la oportunidad para Uruguay de afiliarse al proceso de integración argentino - brasileño.

El consenso en la toma de decisiones sobre política exterior pautó una separación nítida con el clima de confrontación interna que se vivió durante el período. Este consenso, se instrumentó a partir de una mayor participación de actores gubernamentales y no gubernamentales en temas referidos a las relaciones exteriores del país. Esto se sumó al gran pragmatismo que le imprimió el Canciller Iglesias a la política exterior del período, priorizando una estrategia de apertura comercial y de presencia económica del país en el exterior.

Entrando a la revisión de la autora de los factores externos determinantes de la política exterior del período, el gran empuje democrático regional aproximó a los países de la región en su objetivo principal de consolidación institucional. La crisis de inmovilidad de la OEA, así como la crisis del endeudamiento externo de la región, actuaron como aglutinantes de los países latinoamericanos, creando la conciencia de la posibilidad de un accionar conjunto, tanto como instrumento de consolidación democrática como de ampliación de sus márgenes de autonomía en su inserción internacional.

Cabe entonces, seguidamente, reseñar los mecanismos de participación política latinoamericanos a través de los cuales quedó plasmada la política exterior uruguaya del período.

El Grupo de Apoyo a Contadora reconoce como su principal motivación la lentitud de avances en el Grupo de Contadora, y fue propuesto formalmente por el presidente peruano Alan García, en el mes de julio de 1985, para la resolución de los conflictos en Centroamérica. Particularmente, la decisión uruguaya de sumarse al esfuerzo de este Grupo, que se contraponía a la política de Estados Unidos en la región, se acopló a una política exterior tradicionalmente regida por los principios de derecho internacional, especialmente el de no intervención. Asimismo, se inscribe en el

esfuerzo del gobierno para contribuir a la reconciliación de los uruguayos en la posdictadura, obviando de esta forma, un tema que fácilmente se inscribiría en la confrontación este/oeste, radicalizando sectores de la sociedad nacional en torno al mismo.

En el Consenso de Cartagena no se llegó a conjuntar el esfuerzo de los países de la región. En el tema de la deuda externa, Uruguay se caracterizó por reafirmar su política de país cumplidor de sus compromisos internacionales, incluyendo los derivados de la misma. En ese foro, la posición del país giró en torno a la doble relación desarrollo/democracia y deuda/comercio. Básicamente, se señala el vínculo entre la democracia y el desarrollo económico, y la contradicción que significa para los países industrializados el apoyo retórico al esfuerzo realizado por los países latinoamericanos para retornar a los regímenes democráticos, creando a la vez condiciones que impiden su crecimiento económico. Se estaría militando, así, contra el mantenimiento del régimen político que se pregona como el mejor para la región. En la relación deuda/comercio, la posición de Uruguay sostiene que se trata de una consecuencia de la crisis comercial y financiera mundial, y que no tendrá solución mientras se mantengan las condiciones de comercio, determinadas por factores tales como las altas tasas de interés, el deterioro de los términos de intercambio y el proteccionismo de los países desarrollados.

El Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación Política (MPCCP) o Grupo de los Ocho, se crea en diciembre de 1986 formado por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Venezuela y Uruguay, en otras palabras Contadora y su Grupo de Apoyo. A través del tiempo, el MPCCP desarrolla una temática que desborda largamente la original de los grupos que conjunta. La participación de Uruguay en este mecanismo se inscribe, también, en la búsqueda, a través de la concertación política con países de mayor presencia internacional, de la ampliación de sus márgenes de autonomía para una inserción internacional más ventajosa.

El trabajo de Carlos Luján “La Agenda Internacional en Uruguay: Política Partidaria y Debate Interno” refiere básicamente en su primera parte a la agenda internacional del Uruguay, analizándola a través de su estudio comparativo referido al gobierno militar (1973-1985) y a los dos primeros gobiernos democráticos (1985-1995).

Según este autor, esta agenda se estructura a partir de la delimitación de prioridades en base a tres criterios: el primero, el de círculos concéntricos, con epicentro en Uruguay, por el que se establecen distintos grados de cercanía, según se trate de países de la subregión, región, hemisferio o resto del mundo, conglomerados que no están exclusivamente determinados por criterios espaciales.

El segundo criterio, denominado por el autor, los planos de relacionamiento, determina que la agenda se articule a partir de tres dimensiones: la cultural, la política y la económica. La dimensión cultural involucra al país en una triple pertenencia, Occidente, Hispanoamérica y Cono Sur. La dimensión política, por su parte, refiere a las instancias de coordinación materializadas en organismos informales (Contadora, su Grupo de Apoyo, Grupo de Río) y en organismos formales (ONU y OEA). La dimensión económica, por último, hace al estilo de inserción que el país privilegia, a

partir de proyectos múltiples referidos a dos ejes principales: inserción internacional e inserción subregional.

El tercer y último criterio, de áreas temáticas, tiene como característica su yuxtaposición con los dos anteriores, así como una especial interrelación con la dimensión económica ya que estos temas son los prioritarios del sistema internacional en el período analizado, sustituyendo los anteriores de naturaleza estratégico - militar, propios del período de la guerra fría.

La confección de la agenda internacional con base a los criterios señalados, tiene su expresión en la reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1986 que reflejó una división respetuosa de los círculos concéntricos con Direcciones Regionales, a la vez que reorganizó las Direcciones Generales para Asuntos Económicos, Políticos y Culturales. La dependencia de estas tres últimas de las primeras, demuestra la superposición de los criterios a la hora de elaborar la agenda ya señalada. La estructura orgánica de la Cancillería se complementa con otras Direcciones tales como Organismos Internacionales, Asuntos Limítrofes, Marítimos y Fronterizos.

A partir de esta categorización, el autor señala los puntos de alta prioridad en la agenda de la política exterior uruguaya del período democrático. Entre ellos se encuentran la política subregional, la relación con Estados Unidos, las relaciones con los países de la Comunidad Europea y las relaciones con los países socialistas, para cuya determinación y orden prioritario prima el criterio de los círculos concéntricos. La paz en Centroamérica, las relaciones con otros países latinoamericanos y el relacionamiento con socios especiales contemplan prioritaria pero no exclusivamente el mismo criterio por ser el Estado-nación de gran importancia. La expansión del comercio internacional y la deuda externa, por último, se incluyen a partir de la ponderación de la dimensión temática de estructuración de la agenda.

El análisis realizado con la aproximación comparativa señalada, le permite a Luján elaborar sobre la continuidad y el cambio en la agenda de la política exterior del Uruguay del período. En este sentido, puntualiza que en una serie de temas considerados importantes en la dictadura y en la democracia, ha habido un cambio de signo en las políticas implementadas, siendo paradigmático lo ocurrido en las relaciones subregionales, donde se pasa de un enfoque geopolítico a uno de cooperación a partir de la plena vigencia de la democracia en Uruguay y sus dos países limítrofes. Asimismo, las relaciones con Europa Occidental, varían al abandonarse las mutuas críticas a favor de una vinculación orientada a los esfuerzos de redemocratización. A la vez, la Unión Soviética, Europa Oriental y Cuba dejan de ser percibidos como los enemigos de la nación desarrollándose con ellos relaciones comerciales. En lo que dice relación con la política hacia China Popular y Taiwán, se produce un cambio sustancial, al romperse relaciones diplomáticas con esta última y establecerlas con la primera. Entre tanto, los restantes temas de la agenda no sufrieron cambios de importancia.

Por último, se comprueba una incorporación de temas que durante la dictadura no formaron parte de la agenda. Según el autor, coincidiendo con lo postulado por Ferro, el más importante de ellos fue la participación en los mecanismos de concertación política latinoamericanos mencionando, el Grupo de Apoyo a Contadora.

Una nueva ampliación de la agenda se verifica con la asunción de la administración Lacalle con temas tales como la Antártida, recursos marítimos, y mayor acercamiento al espacio iberoamericano.

En una segunda parte del trabajo, Luján estudia el comportamiento del conjunto de los actores políticos y sociales en la conformación de la política exterior del país. En este sentido distingue en un primer nivel a los actores pertenecientes al sistema político entre los que se encuentran los insertos en el aparato estatal y los partidos políticos. En un segundo nivel, ubica actores de la sociedad civil con cierta proyección internacional. A partir de esta distinción, Luján advierte que la división entre política exterior y política interna está cada vez más desdibujada teniendo en cuenta el ingreso de nuevos actores en la escena internacional, así como el creciente desarrollo de las relaciones transnacionales.

Estos múltiples actores se desenvuelven en distintos ámbitos. En el ámbito del Poder Ejecutivo, se destaca el rol del Presidente de la República y el del Servicio Exterior. Los restantes ámbitos, particularmente en el del Poder Legislativo, cumplen una función fundamentalmente de control y debate sobre las propuestas referentes a las relaciones exteriores del país.

Se destaca que durante la gestión de Enrique Iglesias, el enlace entre la Cancillería y el Parlamento cobró una importancia que se continúa en la administración Lacalle. Sin embargo, esto no significa que el Poder Legislativo desempeñe un rol mayor que el que tradicionalmente le ha cabido en la formulación de la política exterior, posición que fue aceptada tanto por legisladores del partido de gobierno de cada período como de los de la oposición.

En la tercera parte de su trabajo, el autor analiza las propuestas electorales de los partidos políticos uruguayos para los comicios de 1984 y 1989. A pesar de que en 1989 las propuestas estuvieron más cercanas entre sí, fue a partir del gobierno que se instaló en 1985 que se instauró una política internacional consensual. El gobierno nacionalista que asume en marzo de 1990 genera una política tendiente a superar rigideces de las políticas de Estado del período anterior, pero sin caer en una política exterior partidista estricto sensu.

En el período de gobierno 1985-1990 se conforma una política internacional pragmática, legitimadora del sistema político interno - en cuanto a que inserta exitosamente a Uruguay en el concierto de las naciones democráticas -, y generadora de consenso en el conjunto de las fuerzas partidarias. A la vez, el Servicio Exterior provee las principales pautas del relacionamiento exterior con tal grado de consenso que incide en la configuración de las propuestas electorales de 1989.

Así, a partir de esa instancia electoral, se comienza a generalizar la expresión "política de Estado" como trascendente de los intereses partidarios, trasladándose el debate interpartidario a temas tales como pago de la deuda externa y dificultades en la integración subregional.

Al concluir los dos períodos que Luján analiza, se muestra que los partidos políticos redefinen cursos de acción en materia de relacionamiento externo y se impulsan políticas de profundización en temas tales como relaciones subregionales,



defensa de la paz regional, pacificación y democratización en Centroamérica y apertura al mundo socialista. Asimismo, un conjunto de temas de la agenda política interna pasa a ser percibido como influido por el relacionamiento externo nacional: reestructuración y saneamiento del Estado, privatizaciones, reforma del sector productivo, reforma de la educación, reorganización de la seguridad social, etc.

En el trabajo de Lincoln Bizzozero, "Política Exterior y Actores en el Ingreso de Uruguay al Proceso de Integración Subregional", el autor desarrolla la hipótesis de que la integración para Uruguay es una opción de aproximación reciente en la política exterior del país. En este sentido, afirma que Uruguay desde su surgimiento como Estado hasta la década de 1950 ha oscilado en el nivel de su relacionamiento exterior entre un aislacionismo y un intervencionismo mesurado.

Cuatro pilares definieron nuestra política exterior desde 1870: solidaridad de los países de la Cuenca del Plata frente al sistema internacional; no intervención en los asuntos internos de otros países; Uruguay como punto de equilibrio entre los dos vecinos por lo cual debía mantener su neutralidad, y advertencia sobre la ruptura de ese equilibrio.

A partir de ese año y por más de medio siglo, Uruguay aplicó una política de retraimiento del escenario internacional, vinculado con prosperidad económica, un estrecho vínculo con Inglaterra como productores/exportadores de materias primas y el buen funcionamiento del sistema político. Durante la década del cincuenta, llegan a su término las condiciones favorables al desarrollo del país derivadas de esa prosperidad económica, la obsolescencia del modelo de desarrollo y la reformulación de las estrategias de crecimiento económico. Como resultado, se inició una tímida inserción del Uruguay en el escenario regional, en principio a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y de la Alianza para el Progreso.

Desde 1973, y vinculado entre otras causas con la imposibilidad de solución de la crisis que aquejó al país a la finalización de ese período de crecimiento, se instala en Uruguay un régimen militar cuya inserción internacional se caracteriza por la apertura de la economía y la búsqueda de ventajas comparativas. Entre 1973 y 1985, entonces, el gobierno de facto fue, esencialmente, reacio a los proyectos integrativos regionales. En lo que refiere a los grandes vecinos, en estos años encontramos los orígenes de los convenios CAUCE y PEC que cumplieron las funciones de equilibrio y desarrollo del intercambio comercial de Uruguay con sus dos vecinos, pero entraron en conflicto con los principios multilaterales imperantes desde ALALC.

Coincidiendo con los trabajos reseñados de Ferro y Luján, Bizzozero postula que el gobierno democrático que asumió en 1985 tendió a vincular el desarrollo económico, la democracia y la cooperación e integración regional, señalando la convergencia institucional con otros gobiernos latinoamericanos, a través de su participación en el Grupo de Apoyo a Contadora, el Grupo de los Ocho y, posteriormente, el Grupo de Río.

Uruguay decide incorporarse, plenamente, a un proceso profundo de integración, recién luego de transcurridos cinco años de la reinstitucionalización, a partir del año 1990, constituyendo el proyecto de política exterior más relevante del período de gobierno de Luis Alberto Lacalle. Esta administración marca así una clara diferencia

con la estrategia desarrollada por la anterior, estrategia que consistió en el intento de obtención de un status permanente de nación más favorecida en la región, mientras se procuraba el desmantelamiento de barreras arancelarias y no arancelarias.

Bizzozero identifica como actores nacionales principales en el ingreso de Uruguay al proceso de integración subregional: el sistema político, los sectores exportadores - a través de sus principales agremiaciones, Cámara de Industrias del Uruguay y Unión de Exportadores del Uruguay - y el propio gobierno nacional.

La conclusión del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil a mediados de 1990, excluyendo a terceros países por un período de cinco años, constituye el factor externo que desencadena el ingreso de Uruguay en el proceso, a partir de la demanda formalizada por los sectores exportadores al gobierno sobre la posible alteración de las reglas del juego establecidas en el marco del CAUCE y el PEC. El sistema político, a su vez, hizo sentir su preocupación en la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes por su exclusión del grupo parlamentario, integrado solamente por legisladores argentinos y brasileños.

La conjunción de las demandas nacionales del sistema político y los sectores productivos al interior del país, sumadas a los cambios propuestos por la Iniciativa para las Américas, formulada por el presidente George Bush, en lo externo, condujeron a la solicitud del gobierno uruguayo de ingreso al proceso de integración subregional.

Esta inclusión en el espacio subregional, la reformulación de las interacciones con el sistema internacional, y la importancia asignada al espacio marítimo y la Antártida, significaron importantes modificaciones en los objetivos de la política exterior nacional en relación a los gobiernos de las décadas anteriores. Estos cambios configuran una política exterior de gobierno o de partido que modificarían la tradicional política de Estado del país.

La incorporación del tema de la integración en la agenda gubernamental repercute en el organigrama institucional, creando canales para que distintos sectores expresen sus demandas. Se define así, en la relación entre el gobierno y los empresarios, la formación de un grupo de trabajo gubernamental y privado con técnicos de los Ministerios de Industria, Energía y Minería; Economía y Finanzas, y Relaciones Exteriores para la reconversión de la industria. Asimismo, en el contexto del diálogo social, el gobierno y los sindicatos conforman grupos de estudio para tratar temas referidos a la reconversión industrial y comercial. Finalmente, en las relaciones con el sector agrícola, el gobierno jerarquizó organismos vinculados a sectores productivos como leche, granos y arroz.

El organigrama del Poder Ejecutivo también experimentó modificaciones que se observaron en el entorno inmediato del Presidente. Así, uno de sus asesores pasó a encargarse de la problemática de la integración y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto comenzó a tener rango ministerial, incluyendo en una de sus direcciones la Política de Integración. A la vez, el Ministerio de Industria, y el de Ganadería, Agricultura y Pesca jerarquizan direcciones de su estructura vinculadas al proceso.

Finalmente, el autor concluye que el sistema político no debatió el tema del ingreso al MERCOSUR en su debida dimensión, avalándolo sobre la base de que el

proyecto constituía el único camino posible para la inserción del país en el sistema internacional. Como resultado de la ausencia de ese debate, el gobierno es el actor encargado de señalar optimismo o pesimismo en relación al proceso de integración y sus consecuencias para Uruguay. Se verifica, así, un déficit en la relación entre el gobierno y el sistema político, agravado porque el primero no forjó una articulación que habilitara un crecimiento de debates sobre la inserción del país.

La decisión del ingreso al MERCOSUR conjuntó, sin duda alguna, las tradiciones históricas de los partidos políticos uruguayos. Sin embargo, no se concretó la necesaria articulación entre la sociedad y el nuevo espacio subregional debido a los déficits señalados en la intermediación gubernamental. A pesar de esto, desde comienzos del proceso de integración, se observa como, mientras el gobierno negocia e implanta las políticas subregionales, distintos actores políticos, económicos y sociales participan de mecanismos subregionales, a la vez que algunas regiones fronterizas conforman reglas comunes de cooperación.

Ahora bien, en su trabajo titulado "La Política Exterior en los Nuevos Regionalismos. El Uruguay de los Noventa", Bizzozero sostiene que entre los cambios que se procesaron en el Sistema Internacional, en los años ochenta y noventa, se ubica a los nuevos regionalismos. La **decisión de formar parte de un proceso de integración subregional** es lo que diferencia nítidamente la década de los ochenta de la de los noventa. En efecto, fue durante el gobierno de Lacalle que se instalan las prioridades de la política exterior que posibilitaron la toma de esa decisión, tomada en el eje presidente - canciller, sin recabar consensos e incluso con resistencias concretas de integrantes del equipo económico.

Queda así, Uruguay inmerso en la realidad de los nuevos regionalismos, la que le asigna determinadas especificidades, en tanto socio pequeño del MERCOSUR. Esta calificación de socio pequeño en la subregión debe ser identificada en determinados parámetros ordenadores referidos a los siguientes puntos: los objetivos del proceso de integración con relación al país; la instrumentación de las finalidades en la política exterior y en las instancias institucionales de negociación; y los temas de la agenda regional.

El rol de socio pequeño de la región lo asume el país por sus propias características, en relación tanto a los objetivos como a la implementación y las negociaciones. Sin embargo, el autor concluye que no existe una especificidad del Uruguay en tanto socio pequeño, en términos generales. Lo que sí se puede afirmar es que el país asumió desde un principio la función de defensor general del proceso y de la institucionalización del mismo. Finalmente, Bizzozero entiende que el Uruguay ha continuado en su papel pendular entre Argentina y Brasil, lo que sustancialmente propicia su función articuladora regional al no quedar comprometido con una sola opción en términos de posibles futuras coaliciones.

Dentro de esa estrategia de negociación pendular, Uruguay, durante la administración Lacalle, buscó y apoyó a Argentina, materializándose en ese período, la mayor cantidad de puntos de acuerdo por la similitud de objetivos. Es así que ambos países tenían entonces posiciones comunes en la negociación del Arancel Externo Común y en temas institucionales, apoyando Uruguay las reivindicaciones argentinas vinculadas a compras subsidiadas y otros temas comerciales. (En esos tiempos, la

prensa nacional recogía abundantes declaraciones de miembros del gobierno, en el sentido de que se resistiría a que el país quedara cautivo de las ineficiencias de la industria brasileña.)

A pesar de ser la integración subregional la preocupación más importante de la administración Lacalle, no fue, sin embargo y a criterio del autor, la única que caracteriza al gobierno del período. En efecto, el gobierno de consolidación democrática afectando **otros temas de la agenda internacional del Uruguay** modificó la proyección globalista del anterior, instaurando lo que califica como una política exterior continentalista, de surcos definidos que se ha reflejado en otros temas internacionales. Esos surcos fueron, el regional con el MERCOSUR como ámbito de referencia; el continental-interamericano que priorizó las relaciones con Estados Unidos; el global-mundo que desarrolló un eje de preferencia en las relaciones con Europa Occidental; y el global-resto del mundo donde se priorizaron las relaciones con China y Rusia.

De acuerdo al autor, todas estas nuevas aproximaciones impulsaron cambios en el rol de las Fuerzas Armadas. La inserción de Uruguay en el MERCOSUR que hipotéticamente elimina peligros de invasiones fronterizas, sumada a la desaparición del conflicto bipolar estratégico, creó un debate en relación al rol de las Fuerzas Armadas que se procesó en dos direcciones: una mayor coordinación militar en la subregión frente a actividades de narcotráfico y contrabando, y un incremento de la participación en misiones de paz de las Naciones Unidas.

El incremento de los efectivos militares en las misiones de Naciones Unidas junto al respeto por los pronunciamientos de dicho organismo internacional formó parte de un ordenador de la política exterior de este período, vinculado específicamente con la defensa de la legalidad. En ese terreno, se condenaron los golpes de estado en Haití y la Unión Soviética así como la invasión de Irak a Kuwait. Este principio de legalidad internacional fue defendido en el seguimiento de estos conflictos, así se planteó que la acción de las Naciones Unidas contra Irak se completaba con la evacuación del territorio invadido y no con el derrocamiento del gobierno de Bagdad; y que la intervención militar extranjera no era la solución para el golpe de estado en Haití.

El trabajo de Wilson Fernández Luzuriaga "Los Inicios de la Política Exterior en la Actual Administración" tiene como finalidad identificar los objetivos, pautas de acción y comportamientos específicos de los principales actores gubernamentales en política exterior de la segunda administración de Julio María Sanguinetti a partir de 1995. Tomando como variable determinante el hecho de que el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores pertenecen a partidos políticos diferentes, el autor define líneas de coincidencia que según él postula podrán, con el avance de esa administración, hacer llegar a la conclusión sobre la existencia de una política exterior de Estado en el Uruguay.

La gran innovación del período es que se instaura un gobierno de coalición conformado por los Partidos Colorado y Nacional, y básicamente dentro de cada una de esas colectividades políticas por las fracciones Foro Batllista del presidente Sanguinetti y Manos a la Obra que integraba el Canciller Alvaro Ramos.

A pesar de que no se hace un estudio específico sobre la estructura del sistema de toma de decisiones en política exterior, el autor realiza un conjunto de

consideraciones generales sobre quienes son los actores que participan en esa estructura. Las figuras del presidente y el canciller son destacadas como paradigmáticas del modelo tradicional presidencialista de conducción de las relaciones exteriores de América Latina.

Se destaca asimismo que, como parte de los procesos de modernización y democratización, de los que participa Uruguay junto con la mayoría de los países latinoamericanos, se observa en primer lugar dentro del propio Poder Ejecutivo, un número creciente de ministerios, agencias, comisiones y otras entidades que buscan tener un "input" en el proceso de toma de decisiones en materia internacional, coexistiendo con la cancillería. Los parlamentos, a su vez, ejercen celosamente sus facultades de decisión, fiscalización y supervisión en la materia, en muchos casos por mandato constitucional. Por último, entre los actores estatales se incluye a las fuerzas armadas, cuya participación resulta esencial en temas de seguridad nacional.

Los actores no estatales vieron igualmente aumentada su participación en el proceso de toma de decisiones, entre ellos, partidos políticos, grupos de interés tales como asociaciones empresariales y sindicales, medios de prensa y más recientemente las ONGs.

El autor concluye que en el orden institucional del MERCOSUR, se ven reforzados los roles de los actores tradicionales y de los nuevos actores, ya que se contempla en un extremo la representación del Presidente de la República y del Ministro de Relaciones Exteriores, y en el otro se habilita la actuación de otros ministros del gobierno, del presidente del Banco Central, de parlamentarios y por último de otros actores económicos y sociales.

Fernández Luzuriaga, como conclusión de un pormenorizado análisis político - jurídico, prioriza los actores Presidente de la República y Ministro de Relaciones Exteriores, analizando su actuación a través de lo que identifica como factores o variables externos e internos que afectan las decisiones en materia de política exterior. Con la salvedad de que ambas categorías de factores se influyen recíprocamente, haciendo imposible una distinción tajante, se identifican como factores externos el sistema internacional y las políticas de poder entre Estados. Como factores domésticos o internos se señalan las características del sistema político; las relaciones económicas; los factores étnicos, históricos y culturales, y los recursos o capacidades del Estado.

Antes de comenzar el análisis del período, se hace un estudio comparado de las propuestas preelectorales del Foro Batllista y Manos a la Obra. Del mismo se extrae una primera conclusión en el sentido de que no presentan, ni en su estructuración ni en definiciones de fondo, niveles de coincidencia significativos que justifiquen la construcción de una política exterior de Estado en materia de relaciones exteriores. El esquema analítico propuesto por el autor para abordar el estudio de las plataformas mencionadas, articula sus contenidos en cinco núcleos temáticos representativos: ideas básicas y principios rectores de la política exterior; inserción del Uruguay en el sistema internacional; política de comercio exterior; MERCOSUR e integración regional.

Entrando ya al análisis de las actuaciones del Presidente y del Canciller a la luz de los factores externos e internos referidos, se recogen del trabajo de Fernández Luzuriaga, a vía de ejemplo, las acciones más significativas del período.

En relación al primer factor externo, **sistema internacional**, se observa la definición del mundo de la posguerra fría como uno que proporciona a la vez, certezas e incertidumbres, las que, según se propone deben ser utilizadas para superar un tramo de la historia signado por dificultades. Desde allí se reafirman principios tradicionales que han orientado a la política exterior uruguaya a lo largo de su historia.

En el marco del principio de solución pacífica de controversias, Sanguinetti, pocas horas después de su asunción, se reúne con los presidentes extranjeros realizando un intento por acercar a los mandatarios de Ecuador y Perú, países que vivían en ese momento un conflicto bélico por problemas limítrofes.

En relación al principio de no intervención, el Ministerio de Relaciones Exteriores expresó que el gobierno no compartía la ley de libertad y solidaridad democrática con Cuba, aprobada en Estados Unidos que establece sanciones contra empresas y personas, aún extranjeras, que comercien con ese país. Sin embargo, no apoyó la propuesta del Secretario General de la OEA, César Gaviria, en relación a una posible flexibilización de la posición de ese organismo internacional con respecto a Cuba.

En el tema de la defensa de los derechos humanos, el Canciller Ramos solicitó al gobierno argentino información sobre los uruguayos desaparecidos en ese país durante la dictadura militar. Sin embargo el entonces embajador del Uruguay en Argentina, Juan Raúl Ferreira, finalmente no proporcionó la información solicitada y el tema fue absorbido por el tratamiento general de prescindencia que se le dio a ese asunto durante el período presidencial en estudio.

Más allá de estos principios rectores, cabe agregar que, en el período analizado, la participación uruguaya en cumbres internacionales no revistió trascendencia cuantitativa ni cualitativa, excepción marcada del Grupo de Río, donde se canalizaron temas como relaciones con la Unión Europea y seguimiento de otras cumbres al nivel del sistema internacional. En este ámbito, Uruguay presenta una propuesta concreta, logrando que se transforme en la temática de mayor relevancia de la XIV Reunión Ordinaria de Cancilleres de mayo de 1995. La propuesta de trabajo versaba sobre las perspectivas de la integración regional y hemisférica y la estructura institucional del SELA y ALADI.

El método de trabajo de relacionamiento bilateral fue, por oposición, dinámico, destacándose: instauración de mecanismos de intensificación de relaciones a nivel político, cultural, jurídico y de cooperación técnica con Italia; régimen recíproco de exención de visas con Francia y el consecuente posibilitamiento de su ingreso al "Espacio Schengen"; relaciones diplomáticas con Bahrain; régimen recíproco de exención de visas con México. Finalmente, cabe mencionar un encuentro entre cancilleres de Paraguay y Uruguay en el que se suscribe un borrador sobre mecanismos de consulta y coordinación para el relacionamiento entre cancillerías, y se acuerdan apoyos recíprocos a candidaturas propuestas por ambos países en organismos y foros multilaterales.

El segundo factor externo, las **políticas de poder** de los restantes Estados como variable para estudiar las respuestas nacionales, se analiza en dos frentes: el

relacionamiento con Estados Unidos como potencia hegemónica, y las históricas relaciones con los dos grandes vecinos, Argentina y Brasil.

En relación a Estados Unidos, se destaca la clara oposición uruguaya a su propuesta de crear una fuerza militar multinacional de paz con capacidad de intervención en eventuales conflictos regionales, narcotráfico y seguridad interna lo que configuraría el concepto de "seguridad preventiva". El Canciller Ramos, el Ministro de Defensa Nacional, Raúl Iturria y el Embajador uruguayo en Washington, Alvaro Diez de Medina, en la primera semana de mayo de 1995, adelantan a una delegación del gobierno estadounidense, su rechazo a la propuesta, rechazo que se formaliza en la reunión de Ministros de Defensa, llevada a cabo en Williamsburg el 24 y 26 de julio de ese año.

No obstante, durante ese encuentro, el ministro Iturria planteó a la delegación estadounidense el interés de intensificar la cooperación militar. Cabe recordar, que Estados Unidos suspendió un acuerdo para abastecer de armamentos a las fuerzas armadas uruguayas como consecuencia de la oposición de Uruguay, en el seno de la OEA, a la intervención norteamericana en el conflicto de Haití.

Con respecto a las relaciones subregionales, el autor muestra como, desde las propuestas preelectorales del Foro Batllista, se consagraba ya el compromiso de fortalecer al sector industrial, mejorando sus condiciones de exportación, perdidas, ante un énfasis del gobierno anterior por el área de servicios. Consecuentemente, Sanguinetti realiza su primera visita oficial a Brasil, histórico cliente uruguayo de su producción. En ese contexto, el equipo económico declara que el gobierno tiene sus expectativas puestas en la estabilidad brasileña, la que repercute en el sector industrial y agropecuario. Se aseguraba que la estabilidad en Argentina, por su parte, producía efectos directos en la expansión del sector servicios.

Todas estas posturas, priorizando un socio subregional, resultan distorsionantes de la tradicional política pendular pregonada por Sanguinetti en su primera presidencia. Fuentes oficiales aseguraban que Uruguay se recostaba a Brasil ya que el presidente argentino, Carlos Menem, desarrollaba un enfoque integracionista con todas las Américas, mientras Sanguinetti y Cardoso firmaban durante la referida visita oficial, una declaración conjunta resaltando que la integración pasa por el respeto de los acuerdos subregionales y de las normas emanadas de la Ronda Uruguay del GATT.

Entrando al estudio de los factores internos, en las **características del sistema político**, el autor concluye que en el plano retórico, presidente y canciller, coincidieron en vincular la democracia con la integración. Sanguinetti en una conferencia de prensa en Asunción del Paraguay, antes de su asumir, calificó al MERCOSUR como producto de la reconstrucción democrática, agregando que los regímenes dictatoriales dificultan los procesos de integración. En esa dirección, Ramos en un homenaje al héroe nacional cubano José Martí, compromete sus mejores esfuerzos para que sea realidad una América Latina integrada, próspera y plenamente democrática.

Como se adelantara, lo más característico del período en lo que refiere a esta variable, es la instauración de un gobierno de coalición, por primera vez en el país. El sector de Manos a la Obra, durante las negociaciones de instalación del gobierno de Sanguinetti insistió en su voluntad de otorgar gobernabilidad a la administración

colorada, urgiendo a sus correligionarios del Herrerismo a que proporcionaran respuestas definitivas al compromiso con la futura administración. Con ese clima, se conforma un gabinete de ministros bipartidista, en el que el gobierno electo ejercería 7 de los 12 ministerios, mientras que a su socio de coalición le corresponderían los 5 restantes. En relación a la política exterior, la variable cobra particular relevancia ya que, como adelantáramos, la cancillería es dirigida por un integrante del socio minoritario de la coalición de gobierno.

El entonces presidente de la República reconoce que la coalición es el resultado de la falta de capacidad de ejercer el gobierno eficazmente a partir de la fragmentación del escenario político. En su discurso de asunción agrega que la misma evita que el ritmo lento de los debates y discusiones internas se traslade a las instancias deliberativas con los socios de la subregión, confirmando su adelantada posición en cuanto a que el MERCOSUR exige una profunda reforma del Estado cuya ejecución sólo será viable a partir del acuerdo Partido Colorado - Partido Nacional.

En relación a la metodología de trabajo dentro de este factor, resulta novedoso y destacable según el autor, los contactos directos del Ministro Ramos con los gobiernos departamentales del interior del país. El Canciller visita Paysandú y Salto afirmando que su gestión prestaría atención a las zonas fronterizas como "primer puente, primera plataforma de lanzamiento para el MERCOSUR. Agregaba que una política exterior de Estado, con un proceso de integración en marcha, tiene que pasar necesariamente por una política explícita de fronteras.

Un segundo factor interno, las **relaciones económicas** con el exterior, define al presidente y al canciller uruguayos priorizando al MERCOSUR como elemento sustancial, en la tarea de implementación de estrategias específicas de desarrollo. Así, el gobierno electo en enero de 1995 presentaba un documento a los partidos políticos titulado "Bases de Diálogo para la Búsqueda de un Gobierno Nacional" en el que se definirían siete áreas temáticas: Reforma Política, Reforma al Sistema de la Seguridad Social, Reforma de la Educación, Reforma del Estado, Seguridad Pública, Reforma Económica y Política de Integración. Sanguinetti esperaba activar la futura coalición a partir de una rápida y ampliamente mayoritaria aprobación parlamentaria de los acuerdos de Ouro Preto, ya como se sostenía, el proceso de integración en el MERCOSUR constituía una política de Estado.

Quince días antes de la asunción del nuevo gobierno, todas las fuerzas políticas a excepción del Encuentro Progresista acuerdan aspectos generales de la política económica, como respuesta a una fórmula que suponía perfeccionar la competitividad mediante medidas que se tomarían en el contexto de las siete áreas temáticas referidas.

La voluntad reformista del gobierno es confirmada en el discurso de asunción de Sanguinetti, y materializada a fines de junio de 1995 en las negociaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En ellas, Uruguay solicita recursos para invertir en la enseñanza, infraestructura y financiamiento del período de transición de la reforma previsional.

En relación al posicionamiento nacional con las potencias subregionales, Sanguinetti señala la necesidad de analizar los planes de estabilización de Brasil y Argentina antes de decidir medidas antiinflacionarios en el país. Agregaba que era el



momento de reintegrar a Uruguay en la subregión, dándole condiciones para competir a partir de reformas en áreas como seguridad social, política cambiaria, inversiones y educación.

En cuanto al Canciller, coherente con la plataforma electoral de Manos a la Obra, manifiesta la necesidad de un compromiso explícito para abordar el tema de la competitividad de tres actores: empresas, sociedad en su conjunto (involucrando a sectores políticos, sectores sociales, trabajadores, y empresarios) y el Estado.

El tema que más ocupa al Canciller para trazar estrategias de desarrollo es el relacionamiento del MERCOSUR con otros actores internacionales. Sus esfuerzos se centran en encarar entendimientos con otros países de la región como Chile y Bolivia, y con otros bloques como la Unión Europea y el NAFTA, dejando explícita constancia que no debe desdibujarse la unión subregional.

Finalmente, también en el ámbito de relaciones institucionales pero trascendiendo al MERCOSUR, debemos volver a mencionar la propuesta que llevó el país a la XIV Reunión Ordinaria de los Cancilleres del Grupo de Río, la que incluía la preocupación del gobierno del Uruguay por la falta de coordinación entre los múltiples procesos de integración y cooperación en América Latina y el Caribe. Cabe agregar el punto que versaba sobre la necesidad de realizar en forma paralela a las políticas nacionales de ajuste y racionalización de recursos, acciones regionales que evitaran su duplicación.

Continuando con el estudio de las variables internas, Fernández Luzuriaga, incluye los **factores étnicos, históricos y culturales**. A este respecto el discurso de asunción de Sanguinetti afirma que Uruguay no heredó grandes territorios, ni viejas civilizaciones, constituyéndose como zona de aluvión construida a sí misma en fronteras rodeada de viejos imperios y nacida en torno a valores culturales, ideas y principios que configuraron la identidad nacional.

El presidente revela tres actitudes dirigidas a resaltar valores históricos y culturales en las relaciones exteriores. La primera, mediante una instrucción al Embajador en Argentina para llevar adelante una política muy agresiva de desembarco de expresiones de vida cultural nacional. La segunda, con las instrucciones al embajador uruguayo en Washington, para que desarrollara tareas de promoción e intercambio cultural, promoción de producción editorial, generación de aportes a redes informatizadas y establecimiento de nexos académicos. La tercera y última es la decisión directa de incluir como materia obligatoria en enseñanza secundaria el idioma portugués, con el fin de acompañar el proceso de integración subregional.

En relación al Canciller, su cartera realiza un llamado a todas las personas que posean material iconográfico o documentario que guarde relación con las relaciones exteriores del país. El fin es el complemento del Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Estado, con la participación de medios de prensa y la ciudadanía en general. El fundamento es la profundización de la política ministerial de reordenamiento interno y preservación de los bienes que hicieron la historia del país a través de sus vínculos con el exterior.

El último de los factores internos son los **recursos o capacidades** del país. Sobre ellos, se basa cuantitativa y cualitativamente el trabajo del Canciller Ramos. Así, se posiciona frente a su colega argentino, Guido Di Tella, negándose a la privatización de la represa de Salto Grande. Uruguay pretendía seguir administrando esa fuente de energía, y sólo se replantearía el tema en un contexto más amplio de interconexión energética regional. El Presidente Sanguinetti había coincidido en esta política, comprometiéndose en su visita a Brasil a apoyar las iniciativas destinadas a concretar la interconexión de los sistemas eléctricos binacionales, pero remarcando el interés en la ampliación de la integración energética.

En otra área Ramos le propone a Di Tella el comienzo de las obras de dragado del Canal Martín García, reconociendo la importancia de la viabilidad del Puerto de Nueva Palmira en el corredor de la Hidrovía Paraguay - Paraná. También esta política es apoyada por Sanguinetti, a través de un compromiso con su antecesor, Luis Alberto Lacalle para continuar con el impulso dado por la administración nacionalista al dragado del Canal.

Por último, el presidente y el canciller también coinciden en el valor de la Hidrovía para el país. En la reunión con el canciller paraguayo, Luis Ramírez Boettner, Ramos la califica como un factor indispensable para la integración física y económica de los países de la Cuenca del Plata. A su vez, Sanguinetti, en la reunión con Cardoso incluye en la declaración final de su visita, una cláusula en la que se destaca la importancia de la Hidrovía. Ambos mandatarios manifestaban el interés de sus gobiernos en políticas de promoción de la navegación por el Río Uruguay.

Fernández Luzuriaga, de acuerdo al marco metodológico adoptado en el que se descartaba el factor sistema de toma de decisiones, incluye dentro del factor recursos o capacidades estatales, los recursos humanos que actúan en el ámbito de la Cancillería, incluyendo tanto a los que trabajan en la estructura interna del Ministerio de Relaciones Exteriores como al Servicio Exterior que representa al país.

Ramos, días antes de asumir el cargo, aseguraba que en la Cancillería abundaban los grandes profesionales y el personal altamente calificado, factor humano que debería recibir claras señales de respeto a su carrera profesional con una correcta evaluación de su esfuerzo. Para el ministro era fundamental transmitir señales de tranquilidad y de no interferencia del sistema político, en materias como calificaciones, ascensos y destinos.

En mayo de 1995, el Canciller incursiona en el tema de los recursos que el país asignaba a su ministerio, considerándolos adecuados en el análisis de un contexto presupuestal global. Sin embargo, informó que grupos de trabajo evaluaban ajustes en la preparación de la ley de presupuesto, ya que la Cancillería tenía problemas de gestión.

Finalmente, resulta destacable una modalidad de trabajo inédita que Ramos ensaya, al reunirse en París con todos los jefes de misión uruguayos acreditados en países europeos, en marzo de 1995. La finalidad del encuentro fue el análisis conjunto de la acción futura en el viejo continente y la forma de facilitar las tareas de dichas misiones diplomáticas.

Más allá de estos primeros cien días analizados por Fernández Luzuriaga, en su trabajo ya mencionado "La Política Exterior en los Nuevos Regionalismos. El Uruguay

de los Noventa", Lincoln Bizzozero continúa estudiando la política exterior de la segunda administración Sanguinetti, en las dos dimensiones a través de las cuales analizó la política exterior de la administración Lacalle: el proceso de integración subregional como respuesta a los nuevos regionalismos, y los demás temas de la agenda internacional del Uruguay.

Con respecto a la **dimensión integración en el MERCOSUR**, Uruguay continuó durante el gobierno de Sanguinetti posicionado como socio pequeño. En distintos momentos y en tal calidad promovió el cumplimiento del Tratado de Asunción y el cronograma institucional; la aprobación y luego ratificación del Protocolo de Solución de Controversias; la observancia del cumplimiento de los acuerdos de Ouro Preto, en general, y del arancel externo común, en particular; y la posibilidad de crear un tribunal supranacional. En esta misma dirección, y en apoyo de la vigilancia de la cooperación subregional, se cuestionó la postura de Argentina con relación a la tasa estadística y de Brasil por compras subsidiadas.

Es difícil sacar conclusiones definitivas sobre las consecuencias que tuvo para el país el rol de socio pequeño asumido. Sin embargo, en instancias específicas, la posición nacional es tenida en cuenta, en casos como el acuerdo del MERCOSUR con Chile, que quedó sujeto al levantamiento de las restricciones a la importación de productos del sector textil uruguayo dispuesta por Brasil.

El estudio del período confirma lo adelantado por Fernández Luzuriaga para los primeros días de este gobierno, en el sentido que la administración Sanguinetti, aún manteniendo objetivos convergentes con Argentina en temas institucionales relativos al modelo de integración, tuvo un mayor acercamiento político con Brasil en la conformación de coaliciones dentro del esquema subregional. Con relación a consideraciones políticas de fondo, Uruguay mantuvo un bajo perfil que, de hecho, favoreció la posición de Brasil en sus negociaciones con Argentina, sobre todo en lo que tiene relación con las vías a seguir y los instrumentos. Esto se verifica, particularmente, en temas relacionados con el ALCA, las relaciones del MERCOSUR con terceros y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Sur, propulsado por Brasil.

En suma, las diferencias entre las administraciones de Lacalle y Sanguinetti, pautaron distintas aproximaciones a los temas de seguridad y desarrollo. En lo que dice relación con el ingreso del tema MERCOSUR a la agenda gubernamental, la subregión pasó a constituir una prioridad que no fue cuestionada por el cambio de gobierno. La administración Sanguinetti ha insistido en el papel de Uruguay "como vigilante global", aún cuando puedan surgir diferendos bilaterales que deban ser expresados en ese marco.

Con relación, específicamente, a la **segunda dimensión relativa a los demás temas de la agenda**, la política exterior del período asume nuevos lineamientos globalistas, pero esta vez con el MERCOSUR como subregión. El ordenamiento de prioridades comienza con el MERCOSUR, para luego colocar, en un segundo grupo de países a los integrantes del NAFTA y de la Unión Europea. El tercer grupo de prioridades está conformado por países y regiones que adquieren importancia a partir de su crecimiento económico, a saber: China, Japón, el área Pacífico, en general y el Sudeste Asiático, en particular.

El conjunto de prioridades político - estratégicas diseñado por el gobierno de Julio María Sanguinetti fue acompañado por una reestructura interna de la Cancillería, donde se concretó la creación de dos nuevas direcciones. La Dirección General Integración y MERCOSUR, y la Dirección de Promoción Comercial, creada a partir de la Unidad que llevaba ese nombre. Esta tiene como objetivo fundamental constituirse en un canal de inserción para empresarios y/o exportadores nacionales.

La Dirección General de Integración y MERCOSUR es la comprobación de la prioridad asignada por el gobierno al esquema de integración como plataforma internacional. La jerarquización de la Dirección de Promoción Comercial es el instrumento de esa política globalista de inserción internacional; en este sentido Bizzozero cita, también como ejemplo, el rol más "mercantil" que asumen las Embajadas.

Bizzozero concluye que el MERCOSUR conforma parte de la agenda política del Uruguay, hecho que, necesariamente también, se expresa en la formulación e implementación de la política exterior. La definición del modelo de desarrollo y de país adoptada en consecuencia, se vincula con el papel de Uruguay como socio pequeño subregional. También incidirá en las negociaciones que se llevan a cabo en los distintos contextos de relacionamiento del MERCOSUR con el Sistema Internacional.

En el trabajo titulado "La Política Exterior Uruguay de Cara al Siglo XXI", Lilia Ferro Clérico hace un estudio de la política exterior de la segunda administración Sanguinetti (1995 - 2000), y una primera aproximación a las relaciones exteriores del país de la primera administración de gobierno del siglo que se inicia.

En su estudio, la autora parte de la identificación de las variables o factores, tanto externos como internos, de la política exterior, así como de los principios rectores en que la misma se fundamenta, para luego identificar la agenda internacional del país del período estudiado y finalmente esbozar una aproximación primaria a la política internacional de la administración 2000 - 2005.

Entre los **factores externos**, se señalan el Sistema Internacional y el proceso de globalización. En cuanto al primero se enuncia que la lógica subyacente de las relaciones internacionales del período de la guerra fría fue sustituida por los conceptos rectores de democracia y libre mercado, delimitantes del marco de pertenencia al Sistema Internacional. Con relación al proceso de globalización se destaca el menor margen de maniobrabilidad de los Estados, no solamente en materia de comercio exterior y en sus relaciones económicas, sino también en temas de seguridad, medio ambiente y salud, que no admiten soluciones individuales, ni aún de parte de los Estados más poderosos, exigiendo la colaboración interestatal para su tratamiento.

Como **factores internos** que participan en la formación de la política exterior se señalan los recursos de poder; las identidades socio - culturales; las variables políticas; las de naturaleza económica, y el proceso de toma de decisiones. Entre los recursos de poder se ubican el territorio - tamaño y características -, recursos naturales, recursos humanos, capacidad industrial, desarrollo científico y factores militares. En cuanto a las identidades socio-culturales se señala una sociedad en la que no existen mayores clivajes étnicos, sociales o culturales, lo que proporciona un contexto interno de alta homogeneidad.

Entre las variables de naturaleza política, se destaca un régimen democrático de gobierno y una alta participación de los partidos en la canalización de las demandas de esa naturaleza. Las variables de naturaleza económica dicen relación con el modelo de desarrollo adoptado, uno de crecimiento de economía abierta y libre mercado, lo que nos hace concluir que tanto en el aspecto económico como en el político el país participa de lo que calificamos como "modelo de pertenencia" al sistema internacional.

Por último, se señala el proceso de toma de decisiones, que participa en el período estudiado, de características de modernización y democratización comunes a otros países de la región, tanto en el número y variedad de los actores participantes como en la complejización derivada de la interrelación de los temas políticos y económicos de la política internacional del país.

Con respecto a los **principios rectores** de la política exterior del Uruguay, la autora destaca que constituyen el fundamento conceptual de la política pública externa. En el Uruguay, estos principios rectores (a vía de ejemplo se señalan el pluralismo ideológico, la democracia y el respeto al derecho internacional, entre otros) son básicamente compartidos por todas las fuerzas políticas del país, lo que hace que en la tarea de confeccionar la agenda internacional se identifiquen matices o énfasis diferentes más que cambios sustanciales derivados de la alternancia de distintos partidos en el gobierno.

A partir de este marco de referencia, se estudia la **agenda internacional del Uruguay** del período, como el resultado de las opciones de política exterior y su ordenamiento temático prioritario. En términos generales, la política exterior se ha planteado con un criterio ordenador geográfico y una perspectiva globalista desde el ámbito ampliado del MERCOSUR, y un criterio ordenador temático ubicando como prioritarios los asuntos económico - comerciales.

El Ministerio de Relaciones Exteriores durante el período fue ejercido, a partir de la asunción del nuevo gobierno por Alvaro Ramos, cuya designación formó parte de la constitución de un gabinete de coalición. A partir de febrero de 1998, el cargo fue desempeñado por Didier Operti - perteneciente al Foro Batllista -, quien continuó en el desempeño del mismo, aún después de la asunción de Jorge Batlle.

Desde el inicio de su gestión, Ramos, asignó un lugar prioritario a los **asuntos económicos, comerciales y financieros** como instrumentos de desarrollo y crecimiento. En cuanto al comercio internacional, el MERCOSUR, sus negociaciones con Chile, Bolivia, Unión Europea y ALCA constituyen las áreas geográficas y temáticas prioritarias del período del primer Ministro de Relaciones Exteriores, llegándose entre diciembre de 1995 y abril de 1998 a la conclusión de un acuerdo marco con la Unión Europea, acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia, un acuerdo marco con la Comunidad Andina de Naciones, y un acuerdo marco de comercio e inversión con el Mercado Común Centroamericano.

Se pone en vigencia la denominada unión aduanera imperfecta como resultado de la Cumbre de Ouro Preto en diciembre de 1994, lo que se interpreta en el sentido de un paso adelante en el proceso del MERCOSUR, aunque con posterioridad se producen varios enfrentamientos entre sus países miembros que incluyeron restricciones

comerciales en directa contradicción con la letra y el espíritu del Tratado de Asunción y sus protocolos.

En las negociaciones para la formación del ALCA, Uruguay participa de la decisión de negociar en conjunto como MERCOSUR. En la Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en abril de 1998, se adopta la decisión de permitir la negociación por grupo de países, haciendo lugar a la posición llevada por los países del MERCOSUR. Así, se prioriza el peso negociador de MERCOSUR frente a las necesidades estrictamente nacionales. En noviembre de 1999, Uruguay fue electo en la presidencia del Grupo de Negociación sobre Comercio Electrónico y en la vicepresidencia del Grupo sobre Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios, lo que le dio la oportunidad al país para hacer una contribución importante a la posición del ALCA en la reunión de la OMC que se realizó en Seattle, en noviembre de 1999.

En los temas de **naturaleza política**, como es tradicional en las relaciones exteriores del país, ocupan una alta prioridad en la agenda del período las relaciones bilaterales con Argentina y Brasil en general, resaltando como temas comunes la integración física, la interconexión energética y la Hidrovía Paraguay-Paraná, en particular.

El resto de América no contó con prioridad en la agenda exterior del país, más allá de las negociaciones dentro del ALCA o la ampliación del MERCOSUR, con las excepciones de la ubicación asignada a la política con respecto a Cuba y a dos diferendos estrictamente circunstanciales en las relaciones del país con Perú y Paraguay. En esta temática, lo único resaltable es la continuidad de la política de no aislamiento con respecto a Cuba, lo que incluyó el apoyo a la reinserción cubana en el ámbito latinoamericano, que se materializó, principalmente, a través de la desaprobación a la Ley Helms - Burton; una invitación para que el presidente cubano Fidel Castro realizara una visita de Estado a Uruguay en octubre de 1995, y finalmente, el voto contrario de la delegación uruguaya al proyecto de resolución de condena a Cuba, propuesto por Estados Unidos en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Finalmente, en esta última administración del siglo XX, no se dio una relación muy fluida con Estados Unidos. Los temas bilaterales, más derivados de la agenda de este último país que de la uruguaya, fueron: el lavado de dinero proveniente del narcotráfico, la ley uruguaya de patentes industriales, el rol de las fuerzas armadas y, finalmente, el tema de los asilados cubanos provenientes de Guantánamo. El comercio internacional fue el tema en el cual coincidían las agendas de ambos países, con una marcadísima mayor prioridad en la uruguaya que en la estadounidense.

En otros asuntos, también de naturaleza política, pero que no participan de la proyección geográfica, se observa, en primer lugar, en este período la continuación de la política de extensa presencia de efectivos militares en las misiones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas. En segundo lugar, se postula una representación más equitativa en el Consejo de Seguridad, incrementando el número de miembros permanente y no permanentes en el órgano, posición que apoya en el seno de la ONU el canciller Operti, quien ocupa entre los meses de setiembre de 1998 y setiembre de 1999 la presidencia de la Asamblea General de dicha organización internacional. Por último, se critica fuertemente la intervención militar de la OTAN en Kosovo.

El trabajo de Ferro realiza una **primera aproximación a la política exterior de la administración de Jorge Batlle**, a través del análisis de las bases programáticas de la fórmula presidencial que resultara electa.

Básicamente, se reafirma la funcionalidad de la política pública externa a los objetivos económicos del país; se continúa postulando el consenso como base de la política exterior, reafirmando una política exterior de Estado que responde a una orientación básica permanente adoptada por el país con el concurso de todas sus fuerzas políticas; se mencionan y se enuncia el compromiso del país con los principios rectores de su política internacional postulando una participación muy activa en la reforma de la Carta de las Naciones Unidas.

Tomando como punto de partida la definición de Uruguay como país pequeño, se postula que se debe prestar especial atención al MERCOSUR, sin desmerecer la necesidad y oportunidad de avanzar en otras iniciativas de apertura y liberalización del comercio.

A nivel programático, se percibe una aproximación muy dinámica a las relaciones exteriores de Uruguay, aunque el estudio realizado no nos permite concluir sobre cambios significativos en la agenda internacional del país.

La recopilación presentada en este volumen concluye con el análisis de los presupuestos de la política exterior uruguaya del nuevo siglo a través del trabajo de Wilson Fernández Luzuriaga titulado "El Presidente Electo en la Transición, Variables Afectadas de la Política Exterior". En él se analizan las plataformas político - partidarias de los actores que integran el gobierno de coalición, el comportamiento de Jorge Batlle en su calidad de presidente electo (28-11-1999 - 1º.- 3- 2000), y el discurso de asunción de Batlle como Presidente de la República. La investigación intenta constituir un punto de partida para el análisis de la política exterior del período 2000-2005, a partir de la descripción de esta etapa de diseño de una futura política exterior.

La estructura del trabajo incluye un **marco de análisis** que reintroduce una somera descripción de los *factores o variables* que afectan la política exterior descriptos más exhaustivamente por el autor en el trabajo del mismo que fuera analizado anteriormente. En este marco de análisis se incluyen las *dimensiones* que pueden transitar los dirigentes político-partidarios para encarar temas de las relaciones internacionales del país; los resultados de la coalición del gobierno anterior de Julio María Sanguinetti, y la gobernabilidad a partir de los resultados de las elecciones "parlamentarias" de octubre de 1999 a la luz de las nuevas normas constitucionales.

Asimismo, incluido en la estructura de este trabajo se encuentran las **plataformas político - partidarias** que incluyen al programa de gobierno del Partido Colorado y aspectos contenidos en el documento que el Partido Nacional negocia con el anterior para apoyar la candidatura de Batlle en la segunda vuelta electoral y para constituir un futuro gobierno de coalición.

El resto de la estructura responde a **manifestaciones y acciones concretas** del presidente electo, tanto en el período de transición estudiado como en el discurso de asunción frente a la Asamblea General.

En relación con *las dimensiones político - partidarias*, Fernández Luzuriaga identifica - a partir del papel cada vez más trascendente de los partidos políticos en la formulación, implementación y ejecución de la política exterior - tres dimensiones lo suficientemente abarcativas de la acción de los dirigentes políticos en el terreno de la política exterior: dimensión movilizadora de la opinión pública, dimensión parlamentaria y dimensión de transnacionalización partidaria directa.

Los partidos políticos materializan su actividad internacional principalmente en ámbitos de intermediación o legislativos, y en forma secundaria por canales directos de transnacionalización partidaria. Se profundiza aquí el análisis del contenido de la dimensión movilizadora de la opinión pública, pues el período estudiado sólo involucra roles de preparación, planificación e instalación de un nuevo gobierno. La etapa estudiada se ubica en un período intermedio entre la conquista y el ejercicio del poder, así el presidente electo desarrolla caracteres propios de un dirigente político y otros inherentes a un jefe de gobierno ya que aunque no ejerza poder de decisión sobre las políticas públicas desarrolladas en este período, es innegable el peso que le da su futura investidura.

La dimensión movilizadora incluye funciones tales como el debate de la problemática nacional y la construcción de acuerdos con diferentes actores de la sociedad civil. Esta segunda función es especialmente relevante en la coyuntura estudiada por lo que significa la búsqueda de consensos en acciones que permiten alcanzar la tan apreciada meta nacional de materializar una política exterior de Estado.

En los hechos, la dimensión movilizadora de la opinión pública es activada significativamente por Jorge Batlle en dos acciones: la articulación del debate de la problemática nacional en la que se involucran básicamente los principales sectores del Partido Colorado y el Directorio del Partido Nacional; y el intento de iniciar la gestión presidencial construyendo acuerdos con sectores de la sociedad civil por medio de visitas a cámaras empresariales, gremiales sindicales y otros actores sociales.

El autor concluye el tema señalando que la presidencia de Batlle está contextualizada en una historia reciente de coparticipación entre las dos colectividades tradicionales, pero con diferentes niveles de compromiso. En ese sentido, el resultado adverso en las urnas sufrido por el Partido Nacional, aunque no definido como su única causa, advierte a esa colectividad sobre la necesidad de marcar un perfil propio en el nuevo esquema. A la vez, el Foro Batllista, aún dentro del Partido Colorado, pretende mantener su identidad, lo que hace que la coalición esté pautada por un triángulo definitorio: Jorge Batlle, Luis Alberto Lacalle y Julio María Sanguinetti. El Encuentro Progresista decide no participar en este proyecto. El mecanismo fundamental de coparticipación en política exterior de esa fuerza política, mayoritaria en el parlamento, está constituido por las mayorías especiales requeridas constitucionalmente para tomar trascendentes decisiones.

La segunda parte del trabajo en la que se estudian las **plataformas político - partidarias** de los actores intervinientes en el gobierno de coalición incluye la propuesta del Partido Colorado cuya idea hace referencia a una continuidad de la política exterior de Estado que involucra a todas las fuerzas políticas. En el transcurso de las negociaciones, el Partido Nacional redacta un acuerdo programático denominado



"Compromiso de Gobierno" que reafirma importantes coincidencias con la propuesta inicial del Partido Colorado en política exterior. A saber: mejora de la competitividad abatiendo el alto costo-país; vigencia del diálogo social entre gobierno, empresarios y trabajadores; profesionalización de los negociadores nacionales en comercio exterior; profundización de la estructura institucional del MERCOSUR; apertura del MERCOSUR a otros países y/o grupos de países; defensa de la producción nacional en los foros especializados y especialmente en la OMC, y valorización de recursos o capacidades estatales como herramienta de política exterior.

Las **manifestaciones y acciones concretas** del presidente electo son abordadas a partir de variables externas e internas. El primer factor o variable externo, *sistema internacional*, se manifiesta recién en el discurso de asunción. Su alocución hace referencia a que "nuestra civilización" por primera vez se encuentra ante el fenómeno de la globalización. Batlle afirma que Uruguay recién a partir de 1985 tomó conciencia de la necesidad de su incorporación a una nueva realidad con la apertura cambiaria, la reforma de la seguridad social y del Estado, y el consenso de que sólo se crece sin inflación, sin déficit fiscal y con estabilidad cambiaria. Jorge Batlle sentencia que el mercado europeo se ha cerrado a nuestros productos primarios, y que, en lo interno, regulaciones, monopolios, oligopolios, y mercados protegidos son también parte del costo uruguayo que limita la capacidad de inserción internacional.

El segundo factor, *políticas de poder*, se materializó a partir de las ideas del equilibrio regional, trasuntando un regreso a viejos - aunque en este caso peculiares - movimientos pendulares de la política exterior uruguaya. Durante el período, el presidente electo intenta un acercamiento con Brasil para aliviar expresiones hostiles hacia ese país vertidas en la campaña electoral y que llevaron a la conclusión de su marcada preferencia por Argentina. La preocupación de Jorge Batlle fue la atenuación comercial de la brasil-dependencia. Esta primera idea fue desarrollada por el presidente electo desde la campaña electoral, llegando incluso a proponer la reedición del Virreinato del Río de la Plata, extremo duramente criticado por los entonces candidatos Vázquez y Lacalle.

A pesar de la visita que realizó Jorge Batlle al Presidente de Brasil, a principios de febrero, en la que se destacó la continuidad de orientación de Uruguay respecto al MERCOSUR, los principios más tarde afirmados, en ese contexto, conllevaban una implícita oposición a las tradicionales posturas del país del Norte. En efecto, se postuló la evolución de los aranceles a la baja; la profundización de las relaciones comerciales previo sinceramiento de los "pecados" cometidos; la institucionalización de un mecanismo de solución de controversias y de una secretaría técnica, y la convergencia de las políticas monetarias y fiscales, sobre todo por las diferencias entre Argentina y Brasil, no considerándose prioritario el tema de la moneda única.

En relación a Argentina, Batlle le dedica su primer viaje al exterior en calidad de presidente electo, visitando al también presidente electo Fernando de la Rúa. Los temas bilaterales se centraron en el terreno de la integración física: construcción del puente Colonia-Buenos Aires; revalorización del dragado del Río Uruguay, y acciones conjuntas para desarrollar el turismo regional. En otras materias, Batlle manifestó su intención de generar políticas macroeconómicas comunes para concebir un MERCOSUR abierto al mundo, diferenciando sus expectativas con las actitudes, cerradas al mundo, de la Unión Europea.

En lo que concierne a Paraguay, superada la tensión producida por la negativa de extraditar al ex Ministro de Defensa del Gobierno de Lino Oviedo, José Segovia, el período se caracteriza por intentos para reencausar las relaciones diplomáticas. En este sentido, hay una visita de Batlle al presidente paraguayo Luis González Macchi y una misión a Uruguay del senador del Partido Liberal Radical Auténtico, Domingo Laíno. Sin embargo, el futuro presidente uruguayo reafirma que Uruguay no cambiará su política de asilo, antigua tradición nacional, estimando que el conflicto "no afectará las relaciones de fondo".

Más allá de los esquemas de relacionamiento entre los socios de la Unión Aduanera, en el viaje a Brasilia, Batlle deja abierta la posibilidad de que Uruguay negocie unilateralmente un acuerdo comercial con los países del NAFTA. Batlle aclaraba que esta propuesta no significaba dar la espalda al MERCOSUR, poniendo como ejemplo las negociaciones de Brasil con los países de la Comunidad Andina.

El primer factor interno por su parte, *el sistema político y de toma de decisiones* en materia de política exterior, nos muestra a Jorge Batlle desde el día posterior a su elección abocado a la tarea de constituir un gabinete y gobierno de coalición para luego hacer las designaciones pertinentes en el servicio exterior. En la tarea de formar el gabinete y un gobierno de coalición, queda ya de manifiesto la estrechez de maniobrabilidad del nuevo gobierno en materia de relaciones internacionales a raíz de los compromisos asumidos con el Partido Nacional. A su vez, en la interna del Partido Colorado, Batlle acuerda con Sanguinetti una participación equitativa de su sector en el gobierno que respondió, básicamente, a la realidad electoral. Ningún sector del Encuentro Progresista contempló su integración a este gobierno de coalición.

Batlle, desde este período, demostró la intención de imprimir un perfil economicista a las futuras relaciones exteriores. En ese sentido, su primer candidato a canciller fue el, en ese entonces ministro de Economía, Luis Mosca. Sin embargo, el presidente electo confirmó en el cargo al Canciller Didier Opertti, mientras que para la subsecretaría se inclinó por el entonces embajador uruguayo ante la Unión Europea, Guillermo Valles, cuyos antecedentes reunían el perfil economicista aludido.

El documento finalmente acordado con el Partido Nacional se divide en doce temas con algunas referencias directas a la política exterior, tales como desarrollo de las exportaciones, rol de la cancillería como agente vendedor, reordenación de la negociación en el MERCOSUR, utilización de elementos de la OMC en defensa de la producción nacional, incorporación del Río Uruguay a la Hidrovía, dragados, gestión de los puertos de Paysandú, Fray Bentos y Salto e incentivo a las participaciones en misiones de paz de la ONU.

En la posterior designación de los miembros del servicio exterior, Batlle desde la oficialización del primer destino diplomático reafirma su perfil economicista. En efecto, las instrucciones dadas al designado embajador ante Estados Unidos, vicepresidente del gobierno anterior, Hugo Fernández Faingold, hacían hincapié en designaciones de "cuatro o cinco" economistas en las ciudades más importantes de ese país para asegurar una fuerte presencia comercial. Asimismo, el futuro presidente pidió que la embajada superara el papel meramente protocolar en sus relaciones con NAFTA, ALCA y BID.

Finalmente, Jorge Batlle, en diferentes instancias, se compromete a un reordenamiento de los recursos humanos de la cancillería, que incluye la formación de un grupo especializado para la apertura de mercados especialmente en el continente asiático. Este grupo, cuyos gastos de funcionamiento fueron presupuestados a través de los programas del BID, realizaría una función de cooperación permanente con sectores empresariales y laborales, actuando con mayor permanencia que la que estaba capacitada para brindar el servicio exterior.

Como primera conclusión de este factor se puede señalar la calificación que en el discurso de asunción realiza Batlle de su gobierno como de unidad nacional surgida a partir de los acuerdos entre partidos políticos y de las disposiciones constitucionales recientemente aprobadas. Como segunda conclusión y consecuencia de la primera, la instalación del nuevo gobierno muestra la triangulación Batlle - Lacalle - Sanguinetti en el proceso de toma de decisiones.

El segundo factor interno, *las estrategias de desarrollo*, tiene como primer punto la inserción en la economía mundial, siendo la principal preocupación de Batlle, cuantitativa y cualitativamente, el proteccionismo de los productos agrícolas en el comercio internacional. Así, se declara partidario de la OMC como única garantía jurídica de los países pequeños; se acusa a la Unión Europea de haber emprendido en la OMC un camino "ciego", y se propone como alternativa la mayor integración posible en el plano continental y acuerdos comerciales con otros países. Se hace mención al ALCA como alternativa latente y a la potenciación de pactos bilaterales con otros países o bloques latinoamericanos destacándose el entonces reciente compromiso con México. Con respecto al proteccionismo, Batlle adelanta la intención de un reclamo conjunto con los demás países del MERCOSUR "en donde corresponde" o sea Estados Unidos y Francia. Con esta última nación hubo inclusive un pequeño incidente que lo llevó a entrevistarse con el embajador de Francia en el Uruguay quien había reprochado al presidente electo, ciertas expresiones de la campaña electoral.

En los últimos días previos a su asunción, Batlle se reúne con el ministro de comercio de Estados Unidos, William Daley, en la residencia del embajador de ese país, donde hace hincapié en tres temas: aumento de las relaciones bilaterales comerciales y económicas; profundización de las multilaterales con vistas a la creación del ALCA - incluyendo el papel del MERCOSUR en las mismas - y mantenimiento de conversaciones en la OMC propugnando una mayor apertura comercial.

El segundo punto de la división analítica efectuada por el autor es la actitud de Batlle ante el MERCOSUR. Desde su condición de flamante presidente electo muestra su voluntad inequívoca de fortalecer institucionalmente a la unión aduanera. Batlle, en diferentes instancias, realiza contactos exploratorios con diferentes actores entre los que se encuentran los presidentes de Chile, Paraguay y Bolivia, dejando en claro su posición pro MERCOSUR.

Las expresiones más explicativas de Jorge Batlle sobre el tema las realiza frente a los representantes nacionales de los sectores económicos y sociales en el MERCOSUR (Sección Nacional del Foro Consultivo Económico - Social). Allí señala que el proceso necesita la credibilidad y estabilidad necesarias para evitar medidas unilaterales, enmarcadas en un fortalecimiento antes que una reformulación del

MERCOSUR para lo cual los países del bloque deben hacer efectiva la zona de libre comercio antes de la mal llamada unión aduanera. Así el bloque tendría un mejor posicionamiento frente a procesos como el ALCA y ALADI.

El último fin de semana de noviembre Batlle visita a los productores agropecuarios de Bagé y anuncia la promoción de una Secretaría Técnica dentro del MERCOSUR que dirima dificultades entre países más allá de la voluntad de los gobernantes. En ese ámbito, el futuro presidente se autocalificaría "de verdadero mercosuriano", agregando que nuestra Constitución posee normas que obligan al país a integrarse, aclarando que él fue uno de los autores de las mismas.

En el discurso de asunción, surge la tercera variable interna dentro de este esquema analítico, el *factor histórico y cultural*. Allí, Batlle califica a Uruguay como "país abierto y de vocación internacional, respetuoso de las leyes y de las libertades". Posteriormente hace una valoración positiva del MERCOSUR, desarrollando este concepto, según sus palabras, para cumplir la "vocación de unidad heredada de nuestros grandes libertadores" con un mercado formidable desde Alaska a Ushuaia. De esta forma, sus palabras fundan la decisión nacional de impulsar la integración en esta categoría de factores internos, por tanto, el MERCOSUR, para el nuevo presidente, además de una alianza política y económica significa alcanzar la integración cultural, científica y tecnológica.

En el último factor estudiado, *recursos o capacidad estatales*, el presidente electo apoya su discurso en el sentido de dar gran impulso a la construcción del puente Colonia-Buenos Aires. En su viaje a Buenos Aires, ante interlocutores como el Presidente Argentino, Carlos Menem, su sucesor, Fernando de la Rúa y el los ex-presidentes Luis A. Lacalle y George Bush de Estados Unidos, Batlle señaló la "ventaja brutal" que dará el futuro puente en materia de turismo y en la interconexión Buenos Aires - Montevideo - Porto Alegre - Sao Paulo.

Dentro de este factor, también se destaca la valoración del sector agropecuario como decisivo en el futuro del país. Así, en el trabajo se recogen manifestaciones relacionadas al comercio internacional de productos agrícolas que, de acuerdo a los datos citados por Batlle, suministran el 80% de lo que el país exporta, lo que le hace concluir que "el gobierno siempre va a estar al lado del campo".

Por último, dentro de este factor, Batlle ratifica su siempre aludida preocupación personal por el desarrollo científico y tecnológico. Así, se concretan en el período, pedidos al BID de respaldo a proyectos de modernización y a planes concretos de investigación y aplicación en áreas de educación y producción agropecuaria. También en este terreno, el presidente electo concreta una reunión con la directiva de la Cámara Uruguaya de Software de donde surge el proyecto de instalación de un polo de desarrollo tecnológico similar al Silicon Valley en Estados Unidos.

<b>PRESIDENTES</b>	<b>CANCILLERES</b>
1985 - 1990 Julio María Sanguinetti	1985 – 1988 Enrique Valentín Iglesias  1988 - 1990 Luis Barrios Tassano
1990 - 1995 Luis Alberto Lacalle	1990 – 1993 Héctor Gros Espiell  1993 - 1995 Sergio Abreu Bonilla
1995 - 2000 Julio María Sanguinetti	1995 – 1998 Alvaro Ramos Trigo  1998 - 2000 Didier Opertti Badán
2000 Jorge Batlle Ibáñez	2000 Didier Opertti Badán

## ANEXO BIBLIOGRAFICO

ABENTE BRUN, Diego.

"La Guerra de la Triple Alianza: Tres Modelos Explicativos". Revista Paraguaya de Sociología. N° 74. Asunción. 1989.

BIZZOZERO, Lincoln.

"Las Relaciones del Uruguay con la Unión Soviética durante el Actual Régimen". En: Cuadernos del CLAEH. Montevideo. N° 51.1989/3.

BIZZOZERO, Lincoln.

"Un Nuevo Escenario: las Relaciones entre los países del Atlántico Sudoccidental y los Países de Europa Oriental.". En: Cuadernos del CLAEH. Montevideo. N° 55.1990/3. P 89-102.

BIZZOZERO, Lincoln.

"El Comportamiento de Socios Pequeños en el Inicio de un Proceso de Integración". En: Pequeños Países en la Integración. Oportunidades y Riesgos. L. Bizzozero y otros. Montevideo. CIESU y FESUR. 1992. p. 45-58.

BIZZOZERO, Lincoln.

Política Exterior y Actores en el Ingreso de Uruguay al Proceso de Integración Subregional. Mimeo, 1992.

BIZZOZERO, Lincoln.

Los Inicios del MERCOSUR y el Ingreso de Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo. 1993.

BIZZOZERO, Lincoln.

La Política Exterior de la Consolidación Democrática. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales. Mimeo, 1994.

BIZZOZERO, Lincoln.

La Política Exterior en los Nuevos Regionalismos. El Uruguay de los Noventa. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo N° 36. Abril, 1998

BIZZOZERO, Lincoln y LUJAN, Carlos.

Uruguay y la Integración en la Subregión. Entre el Desafío y la Necesidad de Supervivencia. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo N° 1. Mayo, 1991.

BIZZOZERO, Lincoln y LUJAN, Carlos.

La Política Exterior del Gobierno de Transición (1985-1989). Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Posgrado. 1992.

**BIZZOZERO, Lincoln; PEREZ ANTON, Romeo; FERNANDEZ LUZURIAGA, Wilson, y PASTORINO, Ana María.**

Comportamiento del Gobierno Uruguayo frente al MERCOSUR. Montevideo. Serie Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo N°25. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Marzo 1996.

BRUNO, José Luis.

Actos Internacionales Uruguay - Argentina. 1830 - 1980. Montevideo. Ministerio de Relaciones Exteriores. 1981

CAETANO, Gerardo y JACOB, Raúl.

El Nacimiento del Terrismo (Tomos I a III). Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental. 1989. 1990. 1991.

**FERNANDEZ LUZURIAGA, Wilson.**

Los Inicios de la Política Exterior en la Actual Administración. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo N° 37. 1998.

FERNANDEZ LUZURIAGA, Wilson.

Las Dimensiones Político - Partidarias en las Relaciones Exteriores de Uruguay. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo N° 45. 1999.

FERNANDEZ LUZURIAGA, Wilson.

El Presidente Electo en la Transición, Variables Afectadas de la Política Exterior. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo N° 53. Julio, 2000.

FERRO CLERICO, Lilia.

"La Participación de Uruguay en los Mecanismos de Concertación Política Latinoamericanos". En Revista Perspectiva Internacional Paraguaya N° 3. Asunción. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. 1990. P 219 - 251.

FERRO CLERICO, Lilia.

La Política Exterior Uruguaya de Cara al Siglo XXI. San Pablo. Trabajo de investigación realizado para la Fundación Konrad Adenauer. 1999

FREGA, Ana; MARONNA, Mónica, y TROCHON, Ivette.

Baldomir y la Restauración Democrática (1938 -1946). Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental. 1987.

GROS EPIELL, Héctor

"Política Exterior e Historia Diplomática". En: Revista Diplomática. Montevideo. Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Artigas del Servicio Exterior. N° 7/1988. p. 29-39.

LUJAN, Carlos.

"Democracia, Política Internacional y Cambios de Fin de Siglo". En: Cuadernos del CLAEH. Montevideo. Montevideo. N° 55.1990/3. p. 79-87.

LUJAN, Carlos.

Cambio de Régimen y Política Internacional. El Caso Uruguayo. Montevideo. Intendencia Municipal de Montevideo, División Cultura. 1993.

LUJAN, Carlos.

La Agenda Internacional en Uruguay: Política Partidaria y Debate Interno. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo N°10. 1994.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES - INSTITUTO ARTIGAS DEL SERVICIO EXTERIOR.

Política Exterior del Uruguay. Discursos Pronunciados por el Señor Ministro de Relaciones Exteriores Don Enrique V. Iglesias. Montevideo. Publicación Institucional. 1986.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES - INSTITUTO ARTIGAS DEL SERVICIO EXTERIOR.

Política Exterior del Uruguay. Marzo 1990 - Julio 1991. Discursos Pronunciados por el Señor Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Héctor Gros Espiell. Montevideo. Publicación Institucional. 1991.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES - INSTITUTO ARTIGAS DEL SERVICIO EXTERIOR.

Política Exterior del Uruguay. Enero 1991 - Diciembre 1992. Discursos Pronunciados por el Señor Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Héctor Gros Espiell. Montevideo. Publicación Institucional. 1992.

ODDONE, Juan.

Uruguay entre la Depresión y la Guerra (1929 - 1945). Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria y Facultad de Humanidades y Ciencias. 1990.

PARIS de ODDONE, María Blanca; FARAONE, Roque, y ODDONE, Juan Antonio.

Cronología comparada de la Historia del Uruguay (1830 -1945). Montevideo. Universidad de la República. 1966.

PEREZ, Romeo.

"Hacia una Impostergable Política Exterior". En: Cuadernos del CLAEH. Montevideo. N° 25, Enero - Marzo 1983. p. 3-12.

PEREZ, Romeo.

"Vacilación ante los Umbrales: Apunta una Política Exterior". En: Revista Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política, N°3, Año 1989. p. 19-34.

PEREZ, Romeo.

Intervención en el panel sobre el Papel del Uruguay en el Contexto Político Regional e Internacional. En: Temas de Política Exterior Latinoamericana. El Caso Uruguayo. R. Pérez y otros. Buenos Aires. GEL, Programa RIAL. 1986. p. 211-216.



REAL DE AZUA, Carlos.

"Política Internacional e Ideologías en el Uruguay". Escritos. Montevideo. Editorial Arca. 1987. P. 233-262.

REYES ABADIE, Washington y BRUSCHERA, Oscar.

La Banda Oriental. Pradera, Frontera, Puerto. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental. 1974 (tercera edición).

RUSSELL, Roberto.

"Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas". En: Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. R. Russel y otros. Buenos Aires. Programa RIAL. 1990. p. 255-274.

**TURCATTI, Dante.**

**El Equilibrio Difícil. La Política Internacional del Batllismo. Montevideo. Editorial Arca - CLAEH. Colección El Pasado Inminente. 1981.**

VAN KLAVEREN, Alberto.

"Entendiendo las Políticas Exteriores: Modelo para Armar". En Revista de Estudios Internacionales. Santiago. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales. N° 98, Año XXV, Abril-Junio 1992. p. 169 - 216.

AUTORES VARIOS.

Roberto Russell, Heraldo Muñoz, Raúl Trajtenberg, Luis Maira, Alberto Tisnés, Israel Wonsever, Gustavo Magariños, Alberto Couriel, Ramiro Núñez, Celso Lafer, Félix Peña, Mateo Magariños, Alberto Zumarán, Hugo Batalla, Romeo Pérez.

Temas de Política Exterior Latinoamericana. El Caso Uruguayo. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. Programa RIAL. Colección Estudios Internacionales. Volumen 11, Agosto 1986.