

*Los inicios de la política exterior en la actual  
administración.*

**Unidad Multidisciplinaria - Programa de Población  
Facultad de Ciencias Sociales**

**Wilson Fernández Luzuriaga**

**Documentos de Trabajo N° 37, marzo 1998.**

# **Los Inicios de la Política Exterior en la Actual Administración**

**Por Wilson Fernández Luzuriaga**

## **I. Introducción.**

I.1 Objetivos Generales y Específicos.

I.2 Marco de Análisis:

- 1) La política exterior en el contexto de las Ciencias Sociales.
- 2) Los actores y la estructura del sistema de toma de decisiones.
- 3) Los factores de la política exterior.

## **II. Los Actores de la Política Exterior.**

II.1 Presidente de la República.

II.2 Ministro de Relaciones Exteriores.

II.3 La Representación en las Relaciones Internacionales.

- 1) Organos de expresión del Estado.
- 2) El derecho positivo uruguayo.

## **III. Factores Externos y Política Exterior Uruguay.**

III.1 Sistema Internacional.

III.2 Políticas de Poder.

## **IV. Factores Internos y Política Exterior Uruguay.**

IV.1 Características del Sistema Político.

IV.2 Relaciones Económicas.

IV.3 Factores Etnicos, Históricos y Culturales.

IV.4 Recursos o Capacidades.

## **V. Conclusiones.**

***Wilson Fernández Luzuriaga***

## I. INTRODUCCION

*Este trabajo monográfico tuvo su origen en la preparación de la prueba final del Taller de Aspectos Metodológicos, cursado en el marco del Diploma de Especialización en Estudios Internacionales, organizado por el Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales. La prueba consistió en la formulación de un proyecto de investigación, a partir de la bibliografía indicada por el docente y de otros materiales que cada estudiante seleccionó de acuerdo a la temática elegida.*

*En esa búsqueda seleccioné el artículo del internacionalista chileno **Alberto van Klaveren**, "Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Modelo para Armar", escrito en el año 1992. A partir del marco analítico general que propone este texto, estudié la realidad del Uruguay, respetando la identificación de variables articulada por van Klaveren. De esas variables sólo fue descartado el abordaje a partir del papel de los actores específicos que intervienen en la política exterior estatal, por considerar que el estudio del proceso de toma de decisiones justificaba, por su complejidad, una investigación independiente.*

*De acuerdo al reglamento del Diploma, este proyecto fue presentado al tutor de esta monografía **Profesor Romeo Pérez Antón**. Se inició, desde ese momento, un fluido y muy enriquecedor intercambio, siempre a partir de la discusión de redacciones parciales, productos de la investigación.*

*Este primer capítulo intenta ubicar los estudios sobre política exterior en el terreno de las Ciencias Sociales; indicar la relevancia de todos los actores que intervienen en los procesos de formulación y ejecución de la política exterior, y clasificar las fuentes o factores que afectan los comportamientos de esos actores.*

*En la versión original de la monografía, se incluyó un análisis descriptivo, pero no comparativo de propuestas electorales, que marcaron pautas en los primeros días del gobierno, instalado en Uruguay el 1º de marzo de 1995. Si bien en esta versión abreviada se eliminó el estudio programático como capítulo independiente, muchas ideas principales en materia de política exterior son recogidas en las Conclusiones.*

*En el segundo capítulo se busca justificar el estudio de la política exterior a través de sus dos actores principales, Presidente de la República y Ministro de Relaciones Exteriores. Las argumentaciones desarrolladas abarcan terrenos politológicos y jurídicos, recurriendo a normas tanto internacionales como nacionales.*

*Los capítulos tres y cuatro incursionan en el campo de manifestaciones y acciones concretas del Presidente y Canciller uruguayos, estudiadas a través de los factores*

*externos e internos, elegidos por van Klaveren en su modelo de estudio .Estos capítulos, medulares en la investigación, son iniciados por un marco teórico y conceptual que explica como influyen cada uno de los factores en la política exterior, en especial referencia a los países Latinoamericanos. Luego se describe la actuación de los dos actores estudiados de acuerdo a esos mismos factores.*

*Para la recolección de datos sobre política exterior uruguaya, en particular, fueron utilizados el archivo de prensa del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, y los comunicados y declaraciones oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores recopilados por su Dirección de Prensa. El total de artículos de prensa analizados fueron 49, abarcando el período 23 de diciembre de 1994 - 22 de junio de 1995. Los comunicados y declaraciones ministeriales sumaron 36, abarcando el lapso comprendido entre el 10 de marzo y el 12 de junio de 1995.*

*El trabajo finalmente se completa con el capítulo seis sobre Conclusiones, en donde se intenta responder las interrogantes planteadas desde los objetivos generales y específicos esbozados al inicio de la monografía.*

## I.1 OBJETIVOS GENERALES Y ESPECIFICOS

El objetivo general de esta investigación intenta identificar con claridad los propósitos, las pautas de acción y los comportamientos específicos de los principales actores gubernamentales en relación con la política exterior uruguaya, durante un período que comprende, aproximadamente, los cien primeros días de la actual administración. Se intentará determinar de esta forma - y teniendo en cuenta que en el actual gobierno de coalición el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores pertenecen a partidos políticos diferentes - líneas de coincidencia, que permitan una vez avanzada la actual administración, concluir sobre la existencia de una política exterior de Estado.

Asimismo los objetivos específicos del trabajo se centran en:

1.- Analizar las principales líneas contenidas en las plataformas electorales de los sectores Foro Batllista (Partido Colorado) y Manos a la Obra (Partido Nacional), teniendo en cuenta que:

- a) ambos se constituyen en los socios mayores, cuantitativa y cualitativamente, del gobierno de coalición;
- b) el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores pertenecen a dichas fracciones políticas.

2.- Fundamentar desde los planos político y jurídico la elección de los actores Presidente de la República y Ministro de Relaciones Exteriores como principales conductores de la política exterior del Estado.

3.- Determinar los posicionamientos del Presidente de la República y del Ministro de Relaciones Exteriores a la luz de:

- a) factores externos de la política exterior, a través de un "mapeo" general que recorra distintos escenarios mundiales;
- b) factores internos que influyen en la toma de decisiones (características del sistema político; políticas económicas del país; factores históricos y culturales, y recursos o capacidades estatales).

## **I.2 MARCO DE ANALISIS**

### **1) La política exterior en el contexto de las Ciencias Sociales**

Aún cuando la distinción entre los análisis de **política exterior** y de **Relaciones Internacionales** puede aparecer como confusa, en grandes líneas podemos decir que mientras los primeros se ocupan de comportamientos dentro de un mismo país que son concebidos o pueden ser dirigidos al medio externo, los segundos se centran en procesos de interacción que comprenden por lo menos a dos unidades del Sistema Internacional.

De acuerdo a esto, la política exterior puede entenderse como una acción estatal en el terreno de las políticas públicas y, en consecuencia, ser considerada como un ámbito específico de estudio de la Ciencia Política. Por lo tanto partimos de la base que el objeto de estudio de la política exterior es más focalizado que el de las Relaciones Internacionales y por lo tanto diferenciable del mismo, admitiendo la existencia de zonas grises y/o comunes entre uno y otro.

A fin de enmarcar los conceptos utilizados en este punto, adoptaremos la precisión de Roberto Russell en el sentido que la política exterior es el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables (política - diplomática, militar - estratégica y económica) y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral.

### **2) Los actores y la estructura del sistema de toma de decisiones**

Este tema no será analizado en profundidad en esta monografía, ya que el trabajo no se enmarca en el campo de los estudios de toma de decisiones. No obstante, en esta sección se harán algunas consideraciones generales sobre el peso de los actores en el mencionado proceso.

Como en otras áreas del mundo, tanto los procesos de modernización como de democratización experimentados por los países de América Latina han transformado los sistemas de toma de decisiones. En líneas generales podemos decir que antes que los países latinoamericanos alcanzaran sus actuales niveles de modernización y democratización, los procesos de toma de decisiones en el terreno de la política exterior se restringían normalmente a círculos integrados por pocas personas bien informadas y en posiciones de autoridad.

Actualmente dentro del propio Poder Ejecutivo, un número creciente de **ministerios, agencias, comisiones con carácter permanente, comisiones "ad hoc" y otras entidades** buscan influir en el terreno internacional, coexistiendo con la propia **Cancillería**. En este sentido los ministerios de economía y los bancos centrales han adquirido un rol tan trascendente en la negociación que algunos autores mencionan la existencia de **diplomacias paralelas en el plano económico**. Esto último hace que, muchas veces, se perciban diferencias en los enfoques de relacionamiento exterior entre el sector económico del gobierno y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por su parte los **Parlamentos** no renuncian con facilidad a sus facultades de decisión, fiscalización y supervisión en este terreno, muchas de las cuales revisten rango constitucional.

Como es lógico, también las **Fuerzas Armadas** son actores esenciales, sobre todo en aquellos temas de política exterior considerados sensibles en términos de seguridad nacional.

En definitiva, los altos niveles de centralización y concentración del poder, adjudicados tradicionalmente a los presidencialismos latinoamericanos, no han impedido el surgimiento de "batallas burocráticas" entre entidades gubernamentales que mantienen sus propios valores, intereses y percepciones. Por cierto la autoridad mayor en la materia la sigue ostentando el **Presidente de la República**, con la palabra final en muchos procesos. Pero no todos los asuntos son decididos a ese nivel y el primer mandatario puede quedar limitado a un papel de árbitro de una pugna entre diferentes centros de poder.

Ahora bien, la política exterior en América Latina no puede ser considerada como el mero resultado de las rivalidades entre actores. Como veremos, restricciones externas, valores compartidos, factores culturales e históricos y política interna, entre otros pueden desempeñar papeles decisivos en la elaboración de la política exterior. Sin embargo, ya no cabe dudas sobre la importancia de analizar el papel de los distintos actores estatales que intervienen en la política exterior, así como los principales elementos del medio institucional desde el que ellos operan.

Por otra parte los **actores no estatales** también están aumentando su participación en la toma de decisiones de la política exterior de los estados latinoamericanos. Estos comprenden **Partidos Políticos, grupos de interés** - principalmente **asociaciones empresariales y sindicales** -, **medios de prensa**, y, más recientemente, **ONGs** - que si bien pueden estar inspiradas en modelos de sus contrapartes europeas o norteamericanas, de las que reciben apoyo, generalmente adoptan características propias

Los partidos políticos han, a menudo, intervenido activamente en una serie de

temas de política exterior, no sólo en consideración a las funciones naturales que cumplen en los regímenes democráticos, sino también por el fuerte interés que han manifestado en algunas cuestiones internacionales. En países como Uruguay se da el caso que tradiciones políticas sólidas han llevado a la adopción de posicionamientos en cuestiones de política internacional, que en algunos casos - incluso -, se han referido a temas más bien distantes de los intereses directos de cada país.

En relación a los grupos de interés podemos agregar que han ejercido influencia en áreas específicas de la política exterior. Por ejemplo los sectores empresariales están prestando gran atención a los programas de cooperación e integración física. En este sentido algunos perciben estos procesos como una amenaza a sus intereses, mientras otros los aprovechan para expandir sus operaciones y superar las limitaciones de los mercados internos.

En cuanto al papel de la prensa en las decisiones de política exterior, si bien se ha investigado muy poco, podemos afirmar que no ha sido insignificante. Esto es verificable en temas sensibles referidos a cuestiones de reivindicaciones territoriales, alineamientos ideológicos o en coyunturas de fuertes conflictos internacionales. Pese a la competencia de la televisión, los periódicos de algunos países siguen contribuyendo poderosamente a la formación de la opinión pública en temas de política exterior, representando una fuente de atención y de preocupación para las cancillerías de estos países.

A pesar de quedar claro la diversidad de actores que en forma específica influyen la toma de decisiones en materia de política exterior, la extensión y naturaleza de este trabajo monográfico obligan a centrar el estudio en dos actores: Presidente de la República y Ministro de Relaciones Exteriores.

Sobre esta argumentación, acerca del carácter representativo de las figuras mencionadas nos ocuparemos en el capítulo II de la monografía. En Uruguay el tema encuentra una respuesta parcial en las normas constitucionales. En ellas se establece que el acuerdo Presidente - Canciller o llegado el caso el Consejo de Ministros reúnen la potestad principal en materia de representación externa. El estudio de los dos actores nos resulta, entonces, suficiente para alcanzar los objetivos generales y específicos ya planteados.

Sin embargo no podemos dejar de mencionar que en el trazado de la política exterior el Poder Legislativo retiene importantes potestades. Estas se evidencian en los requisitos jurídicos de aprobación parlamentaria, también recogidos en las normas constitucionales correspondientes.

En la subregión el orden institucional del MERCOSUR, refuerza las dos ideas que venimos desarrollando. Ya que por un lado "oficializa" la representación internacional del Presidente de la República y del Ministro de Relaciones Exteriores, y por otro introduce en

el organigrama otra serie de actores nacionales como: Ministro de Economía, Presidente del Banco Central y Ministros de Educación, de Justicia, de Trabajo, de Agricultura, de Salud, de Cultura e Interior.

De todas formas, debemos tener en cuenta que todos los actores de la política exterior se comportan de acuerdo a sus imágenes sobre el medio externo. En este sentido, la situación objetiva del entorno interno e internacional es concebida a través de percepciones y evaluaciones a partir de los objetivos de la política exterior, que ellos mismos articulan. Estas percepciones y evaluaciones, a su vez, son influidas por valores y creencias que pueden resultar de factores históricos, culturales, ideológicos, así como de experiencias personales.

No podemos finalizar esta reseña, sobre el marco del sistema de toma de decisiones, sin rescatar el consenso entre los estudiosos de las Relaciones Internacionales del continente, en el sentido de que los cambios por los que atraviesa el orden global y los que afectan a los países latinoamericanos, así como las situaciones de crisis en la región han alterado los estilos tradicionales de la toma de decisión por parte de los actores. Hoy día, los procesos decisorios son mucho más complejos que en el pasado.

### **3) Los factores de la política exterior**

La clasificación más conocida de variables que afectan a los actores en sus comportamientos de política exterior distingue entre factores externos e internos. No es fácil identificar factores puramente domésticos en esta materia. La importancia de una amplia gama de actores con posicionamiento internacional, la penetración de muchos sistemas políticos por agentes oficiales y no oficiales del extranjero, y el avance cuantitativo y cualitativo en materia de comunicaciones han hecho que la distinción entre factores externos e internos sea menos clara y tajante que en el pasado.

A pesar de todo, se entiende que los elementos de naturaleza transnacional tienden a ser integrados en el proceso de toma de decisiones interno, mediante agentes e instituciones nacionales. Los mecanismos y prácticas de mediación varían según el país y el caso. Pero, justamente, este procedimiento de "nacionalización" hace que la distinción factor doméstico/factor internacional siga apareciendo como válida. De todas formas, estas dos categorías no están en competencia, sino que se complementan. Esto significa que la relación entre factores internos y externos es de doble vía. Mientras la política exterior de un Estado es la expresión de la sociedad hacia el Sistema Internacional, también sirve para "integrar al mundo" en esa sociedad.

Como forma de ordenar la lectura, en lo sucesivo, digamos que consideramos factores **externos** de la política exterior al Sistema Internacional y a las políticas de poder

que como estrategia utilicen los actores para relacionar internacionalmente a su Estado. Asimismo, señalaremos como factores **domésticos o internos** las características del sistema político en el que se desempeñan los actores de cada Estado; las relaciones económicas que implementen y materialicen esos actores; los factores étnicos, históricos y culturales de cada país, y los recursos o capacidades del Estado.

Si bien, metodológicamente, es aceptable la selección o el énfasis de algunas de estos factores a efectos de estudiar la política exterior de un Estado, ninguna teoría basada en una explicación monocausal podría pretender captar una combinación tan compleja de elementos, en América Latina o en el mundo.

## **II. LOS ACTORES DE LA POLITICA EXTERIOR**

### **II.1 PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**

A pesar de la mediatización sobre el papel de múltiples actores estatales y no estatales en la política exterior de los Estados explicitada en la Introducción, es evidente que en nuestro país la figura del Presidente de la República conserva la mayor potestad en la materia. Está claro que no sólo toma las decisiones más importantes en el terreno del relacionamiento internacional, sino que también desarrolla estilos personales de conducción de política exterior.

Nada de esto marca diferencias con las características generales de los procesos de toma de decisiones en países latinoamericanos. De hecho la orientación de la política exterior que poseen los presidentes en el continente es potencialmente muy alta bajo cualquier gobierno y tipo de régimen. Sin embargo, cabe enfatizar, que hay considerables diferencias dependientes, entre otros elementos, de:

- la concepción sobre el rol presidencial que concibe cada mandatario;
- las circunstancias políticas del ejercicio de poder tanto domésticas como internacionales;
- el contexto institucional democrático o autoritario;
- las tradiciones históricas y culturales sean éstas personales, político - partidarias o societales.

### **II.2 MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES**

Como en el resto del mundo, los ministros de Relaciones Exteriores desempeñan un papel crucial en la implementación de la política exterior de los países

latinoamericanos. En algunos casos los cancilleres también ejercen una importante influencia en las etapas previas de análisis y diseño. Aquí al igual que en el caso de los presidentes, las características personales y estilos de conducción juegan papeles fundamentales, tanto en el ámbito nacional como internacional. La importante magnitud del rol es lógica consecuencia de la condición de jefes de los cuerpos diplomáticos nacionales.

Pero el papel de los cancilleres está también condicionado por factores institucionales. De hecho tanto una adecuada estructura orgánica del ministerio de Relaciones Exteriores como el nivel de profesionalización de los servicios exteriores son determinantes en la implantación, ejecución y, llegado el caso, reformulación de políticas.

Como se precisara en la Introducción, las cancillerías enfrentan distintos grados de amenazas a sus niveles de autonomía. La cuestión clave - y el mayor desafío- parece ser superar la fragmentación a través de diversos mecanismos de articulación y coordinación de la acción del Estado en materia externa. Articulación y coordinación que por naturaleza de la propia función es cometido del ministro de Relaciones Exteriores.

Desde luego, esta limitación del espacio de acción frente a otros ministerios, agencias gubernamentales y actores no estatales - con la consecuente fragmentación del proceso decisorio - responde a distintas causas según los países que afectan de manera desigual. Esas causas pueden responder a diversos factores de naturaleza estructural o coyuntural. Sin embargo, parece haber un factor común, y no sólo en países latinoamericanos: la ampliación de la agenda de política exterior.

Por último digamos que en el ámbito específico de las tareas que corresponden al ministerio, operan tanto factores de cambio derivados de esta fragmentación de la toma de decisiones como de la creciente fusión entre asuntos internos e internacionales.

A modo de síntesis podemos englobar la posición actual de la cancillería, como actor en los procesos de toma de decisiones en cinco puntos:

- 1) su peso no es constante, depende, esencialmente, del poder delegado por el presidente al canciller, a la estructura ministerio de Relaciones Exteriores, o al servicio exterior;
- 2) su espacio se ha visto reducido frente a la creciente participación de otras agencias del gobierno en temas de política exterior, en especial las económicas;
- 3) esto último ha dado lugar a un manejo desarticulado de los componentes políticos, administrativos, estratégicos, militares y económicos de la política exterior, dado que no se han creado instancias de coordinación formales u operativas de alto nivel;
- 4) las dificultades para coordinar tanto manifestaciones como el desempeño específico de estas distintas agencias se han visto agravadas por las diferentes percepciones, objetivos, prioridades e intereses de los responsables de esas organizaciones;
- 5) se han producido avances importantes en materia de profesionalización de los cuadros

del servicio exterior o, al menos, existe conciencia de la necesidad de afrontar esta tarea.

En Uruguay, según surge de las propuestas programáticas electorales analizadas, los sectores mayoritarios de los partidos tradicionales - Foro Batllista y Manos a la Obra - destacan en sus programas de gobierno la necesidad de coordinación de los actores de la política exterior nacional.

En el caso del FB se propone la creación de un espacio interministerial de formulación, implementación y seguimiento de políticas puntuales. MO, en relación a la política de comercio exterior, elabora propuestas de coparticipación Estado - sector privado en materias como: apertura de mercados; flexibilización e innovación de decisiones; tareas de difusión; promoción de acuerdos de complementación o colaboración interempresarial; consorcios de exportación y empresas especializadas en comercialización externa.

## **II.3 LA REPRESENTACION EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

### **1) Organos de expresión del Estado**

Toda sociedad organizada, una vez conformada como centro de poder independiente y soberano, necesita de una voluntad que la interprete y le sirva de expresión. Los individuos cuyas conductas representan al grupo, son considerados instrumentos del mismo a los efectos de esa representación externa. En otras palabras, en su interacción, y como personas jurídicas, los Estados tienen la necesidad de confiar su representación a determinados órganos, pertenecientes a diferentes esferas. La propia estructura estatal, al ser colectiva, sólo permite la relación a través de personas individuales o de un cuerpo de personas individuales. Estas obran en nombre del sujeto al que representan y se denominan órganos de representación en las relaciones internacionales.

En principio al Derecho Internacional le corresponde determinar o reconocer cuales son los individuos que tienen la condición de órganos de representación, y las condiciones para que sus manifestaciones de voluntad le sean imputables al Estado al que pertenecen. A su vez cada Estado tiene la facultad de reglamentar en su ordenamiento jurídico cuales son esos órganos y sus competencias respectivas. De aquí deriva la doble naturaleza internacional e interna de los mismos.

El hecho de que la condición de órgano de representación venga reglamentada por el Derecho interno de cada Estado, es el fundamento para que este último decida cuales

son las personas, que mediante un vínculo orgánico, tienen la facultad de actuar en su nombre. El actor en el Sistema Internacional - en este caso el sujeto de Derecho Internacional- a través de esos órganos cumple o viola las obligaciones impuestas por la comunidad internacional y ejerce los derechos que le corresponden.

Estos órganos son elementos integrantes del sujeto de Derecho Internacional, de aquí se activa un desdoblamiento funcional al tratarse de órganos internos que ejercen a su vez funciones internas e internacionales. Tal es el caso del Presidente y del Ministro de Relaciones Exteriores en el derecho positivo uruguayo.

Como vimos, para que una manifestación de voluntad del Estado sea considerada válida en el escenario internacional, es necesario que sea formulada a través de ciertos funcionarios. Por regla general el Poder Ejecutivo central es el poder del Estado competente para manifestar esa voluntad en el ámbito internacional y se constituye como interlocutor válido para los demás actores. Si bien otros poderes, funcionarios y aún particulares pueden comprometer la responsabilidad de los Estados, como planteamos en el marco de análisis de la introducción de este trabajo, el acuerdo Presidente - Canciller, o en su defecto el Consejo de Ministros - pero con protagonismo de esas dos figuras debido a la temática- reúnen la potestad mayor en materia de relación externa.

El Derecho Internacional consuetudinario establece a cuales funcionarios se les reconoce capacidad de representar a su Estado, de expresar en forma válida y jurídica su voluntad, y de comprometer su responsabilidad. En principio se atribuye carácter representativo al Jefe de Estado, representante natural de su país; al Jefe de Gobierno, en la variante de los regímenes parlamentarios, y al ministro de Relaciones Exteriores, de diferentes denominaciones según los países. Estas autoridades tienen su "centro de operaciones" dentro de las fronteras de su respectivo país.

Pero la actividad internacional de los Estados es de tal intensidad que no basta para cubrirla la actuación de estos jerarcas. También existen otros funcionarios a los que se le otorga carácter representativo: agentes diplomáticos acreditados ante otros Estados u organismos internacionales, enviados especiales a quienes se le otorga carácter representativo para cumplir una función determinada y temporal en otro Estado o en un organismo internacional. Desde nuestro punto de análisis de política exterior los órganos externos de representación diplomática pueden estudiarse dentro de la órbita del ministerio de Relaciones Exteriores. No olvidemos que el canciller además de ejercer tareas diplomáticas intrínsecas a su cargo, es jefe de la diplomacia nacional, acreditada en el extranjero.

## **2) El derecho positivo uruguayo**

La decisión definitiva sobre cual ha de ser la política exterior uruguaya es, desde el ámbito jurídico, atribuida en forma indudable al Poder Ejecutivo. Esta afirmación no debe entenderse en perjuicio de las competencias que en muchos casos la Constitución le otorga al Poder Legislativo.

## **El Presidente de la República**

El Estado soberano, como persona jurídica conducida por un gobierno, "exhibe" representantes dentro y fuera de fronteras. Normalmente el Jefe de Estado es la máxima autoridad tanto en el espacio nacional como extranjero, en materia de representación. En otras palabras es el primer representante natural del ámbito estatal.

En los regímenes parlamentarios, en términos generales, el Jefe de Estado no ejerce efectivamente el poder político, asumiendo roles con connotaciones más que nada simbólicas. El Jefe de Gobierno es entonces quien determina los lineamientos de la política exterior. En algunos países esta figura es el superior jerárquico del ministro de Relaciones Exteriores, pero en otros, inclusive, es quien asume la conducción de la cancillería. Si bien en ningún caso dispone de la totalidad de las atribuciones que posee el Jefe de Estado, en el plano internacional tiene la mayoría de los poderes, y por sobre todo carácter representativo.

Las facultades del Jefe de Estado, en el escenario internacional, son de tal magnitud que algunas concepciones del Derecho Internacional clásico, le atribuyeron el "jus representationis omnimodae", esto es poder absoluto y exclusivo para comprometer al Estado con sus manifestaciones de voluntad. Si bien, hoy en día, el Jefe de Estado ha perdido esa amplísima facultad, sigue siendo, como venimos argumentando, el representante supremo y natural del Estado.

En nuestro país el estudio de la política exterior desde la cúspide jerárquica de los órganos de representación internacional tiene una primera justificación en el hecho de que el Presidente de la República es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y de Gobierno.

En el sistema constitucional uruguayo siempre el titular del Poder Ejecutivo, aún en sistemas colegialistas, tuvo la representación del Estado en el exterior. Al respecto este concepto es remarcado por el Artículo 159 de la Constitución de 1967 en forma terminante al señalar que "El Presidente de la República tendrá la representación del Estado en el interior y en el exterior". Derivado de este carácter representativo al primer mandatario le compete la designación y destitución de personal diplomático y consular; recibir agentes diplomáticos y autorizar el ejercicio de funciones a cónsules extranjeros; decretar la ruptura de relaciones y declarar la guerra; negociar, concluir suscribir y ratificar tratados. (Art. 168 num. 12, 10, 15, 16 y 20).

En algunos casos el derecho interno limita esas facultades exigiendo la concurrencia de otros órganos para que se perfeccione la decisión. En primer lugar la voluntad del Poder Ejecutivo se manifiesta en los casos señalados mediante el acuerdo "con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros". En segundo lugar muchos de los actos que el Poder Ejecutivo puede cumplir en la materia, requieren aprobación parlamentaria. Así vemos:

- la necesidad de acuerdo con la Cámara de Senadores, o en receso con la Comisión Permanente, para la destitución de funcionarios diplomáticos (Art. 168, 10);
- la obligación de solicitar acuerdo con la Cámara de Senadores o en receso con la Comisión Permanente para el nombramiento de Jefes de Misión (Art. 168, 12);
- el requerimiento de la previa resolución de la Asamblea General para declarar la guerra (Art. 168, 16 y Art. 85,7);
- la previa aprobación del Poder Legislativo para ratificar tratados (Art. 168, 20 y Art. 85, 7).

### **El Ministro de Relaciones Exteriores**

Desde el surgimiento de los Estados nacionales - y en algunos casos desde antes- los Estados dispusieron de un departamento para la atención de sus relaciones con el exterior. A su frente se coloca un funcionario que dependiendo en forma directa del Jefe de Estado o Gobierno colabora en la elaboración y ejecución de la política exterior, siendo el principal responsable y conductor de esa dependencia estatal. En definitiva es quien adopta un buen número de decisiones importantes en materia de política exterior. Por todo esto se le reconoce carácter representativo natural e intrínseco para obligar a su Estado en forma válida y jurídica.

Este mandatario inmediato del Jefe de Estado es a la vez jefe de la secretaría de Estado a su cargo y jefe del cuerpo de funcionarios acreditados en el extranjero. En este segundo plano debemos recalcar que como nexo entre su Estado y los demás actores internacionales, establece sus relaciones en forma directa o a través de diplomáticos, cónsules y agentes especiales que le están subordinados.

Resulta aplicable a la figura del Ministro de Relaciones Exteriores normativas constitucionales reseñadas en el apartado anterior. De hecho en un elemento de corte parlamentarista en la Constitución de 1967 - elemento ya consagrado desde la Constitución de 1934 -, el Presidente de la República necesita para perfeccionar la voluntad del Poder Ejecutivo el acuerdo con el Ministro o los Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros. Por lo tanto los incisos del Artículo 168 citados anteriormente comprenden aspectos imputables a las funciones del Canciller.

Es importante señalar que en el régimen constitucional uruguayo las decisiones adoptadas en materia de política exterior pueden derivar en imputaciones al Ministro de Relaciones Exteriores. Al respecto, a partir de reclamos por situaciones en donde le corresponda responsabilidad política al Canciller, pueden activarse procedimientos desde el Poder Legislativo conducentes a la caída del Ministro y, eventualmente, al llamado a nuevas elecciones parlamentarias. A esto deben sumársele elementos de contralor como pedidos de informes, llamados a Sala, llamados a Comisiones y Comisiones Parlamentarias de Investigación o para suministrar datos con fines legislativos (Arts. 118 al 121). Los contralores pueden referir tanto a acciones sobre relacionamiento con el exterior como a la conducción política y administrativa del Ministerio.

### III. LOS FACTORES EXTERNOS Y LA POLITICA EXTERIOR URUGUAYA

#### III.1 SISTEMA INTERNACIONAL

El gran supuesto del que partimos, a efectos de hacer una caracterización limitada y pertinente de los elementos del Sistema Internacional, es que Uruguay se presenta como un actor extremadamente sensible a su medio externo, por lo tanto su comportamiento hacia otros países tiende a ser una reacción a estímulos que se originan fuera de sus fronteras. No obstante debemos desde ya descartar la idea que la variable Sistema Internacional tiene, de ante mano para países tomadores de decisiones, un efecto negativo.

En Latinoamérica, y particularmente en la **esfera económica**, los efectos negativos fueron canalizados por análisis de expertos asociados a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Desde ese ámbito - sobre todo en las décadas de los sesenta y setenta - se ponía énfasis en los deterioros de los términos de intercambio, que afectaban a los principales productos de exportación latinoamericanos. Posteriormente el enfoque se extendió hasta abarcar variables como inversión extranjera directa, dependencia financiera y brecha científico - tecnológica.

Hoy en día el modelo de sustitución de importaciones, solución principal dada a este enfoque, se encuentra agotado. La propia CEPAL en forma gradual aporta nuevos elementos incorporando experiencias exitosas de otras regiones. Como se deducirá, las prácticas económico - comerciales del Sudeste asiático han tenido cierta influencia en este desenlace, pese a que comparaciones entre esos procesos de desarrollo y procesos en América Latina son extremadamente complicadas y pueden arrojar resultados equivocados.

Se ha hecho presente en Uruguay, así como en otros países de América Latina, un cierto interés en el debate sobre el surgimiento de los megabloques económicos, que en muchos círculos se da como cierto y/o concretado. Se llega al punto de aclarar que los procesos de integración, sobre todo en sus fases estrictamente económicas, forman parte de un escalón o estadios de un proceso de globalización e inserción internacional.

En consecuencia, existen visiones que parten del supuesto de que la integración en un bloque económico dominado por los Estados Unidos es la única alternativa disponible para toda la región, pese a la considerable diversificación de los mercados externos y de las fuentes de inversiones directas que exhiben países como Argentina, Brasil, Colombia o Chile.

En el **ámbito estrictamente político**, la mayoría de los internacionalistas latinoamericanos han centrado sus estudios en variables del Sistema Internacional tales como el pasaje de la bipolaridad a la multipolaridad, el equilibrio estratégico global, la situación del antiguo conglomerado que agrupaba a los países caracterizados como tercermundistas y los cambios en la distribución de los recursos en el sistema global.

Resulta útil concluir este apartado reconociendo que estos factores, comprendidos en el concepto de Sistema Internacional, imponen restricciones, pero también pueden ofrecer nuevas posibilidades para la participación de países como Uruguay en asuntos de interés planetario. No es comprobable que la vulnerabilidad sea un rasgo que siempre derive en perjuicios en las políticas exteriores de países latinoamericanos o de otras naciones en desarrollo del mundo.

La segunda conclusión en este tema es que las políticas exteriores de los países latinoamericanos desarrollan su actividad más extensa e intensa en el nivel regional. Esto que es aplicable tanto al plano político como económico, puede comprobarse fácilmente en el caso uruguayo.

Debemos considerar, además que la noción de Sistema Internacional también comprende una variedad de actores no estatales. Estos pueden variar desde organizaciones internacionales, movimientos de liberación nacional hasta organizaciones no gubernamentales, canalizadoras - en primera instancia - de la opinión pública.

### **Presidente de la República**

Desde el propio inicio de su discurso de asunción Julio María Sanguinetti decide enmarcar sus palabras dentro de una caracterización del Sistema Internacional. Para el primer mandatario América Latina y "nuestra propia patria" ingresan a una nueva era llena tanto de certezas como de incertidumbres. La certeza de dejar atrás dos siglos de grandes

revoluciones políticas - comenzadas con la Revolución francesa en 1789 y culminadas con la caída del muro de Berlín en 1989- y la del fracaso por sustituir tanto la democracia política como la economía de mercado. Accedemos en el final del siglo a un mundo globalizado - en información y finanzas- y competitivo - donde conocimiento y saber son las grandes herramientas de poder -.

Sanguinetti en esta lógica señala las grandes incertidumbres que no permiten alcanzar la paz social, resaltando como flagelos de estos tiempos: la droga, el narcotráfico, la violencia urbana, el crimen organizado a escala universal, las incertidumbres del fundamentalismo religioso, y su traducción en actos terroristas.

Para el flamante Presidente el desafío es convertir este tramo en tiempos de libertad y no de servidumbre. Para ello habrá que convivir con la unidad y el debate como elementos complementarios y no contrapuestos. El debate no está cerrado ni el llamado fin de las ideologías supone el fin de las ideas.

En temas relativos a la esfera económica en el discurso de asunción se hace una rápida caracterización de la situación nacional en el comercio mundial. De manera categórica Sanguinetti señala que hay que crecer hacia afuera, exportar, producir más y mejor, resaltando las dotaciones naturales del país.

Por último, rematando su discurso, el primer mandatario señala su compromiso con todos los hermanos de América Latina, exhortando directamente a los presidentes de Ecuador y Perú - países que vivían un conflicto bélico por problemas limítrofes - a encontrar, como hombres de Estado, el camino de la paz.<sup>1</sup>

## **Ministro de Relaciones Exteriores**

La caracterización más completa en los inicios de Alvaro Ramos como Canciller emana de una nota periodística, donde posiciona al país ante el Sistema Internacional. Ramos señala que el mundo envía señales de distinto calibre en planos comercial, político, económico, cultural, científico y tecnológico. Todas ellas son indicadores que la sociedad uruguaya debe tomar, y que a veces cuesta recibirlas por el tamaño del país, de las empresas, de las organizaciones sociales y las formas de vinculación.

En el plano económico el Ministro concibe el rol de la diplomacia más pragmático y de rápida respuesta, en los órdenes económico, comercial y financiero. Esto lo considera de vital importancia, ya que el país va a crecer en la medida que logre captar nuevos mercados y posicionarse en el exterior.

En el plano político el Canciller asegura que Uruguay ha sostenido una "política

exterior de Estado" fundamentada en principios como la libre determinación de los pueblos, la no intervención, el respeto por los Derechos Humanos, la solución pacífica de las controversias y el fortalecimiento de los organismos multilaterales. Este cuerpo de principios se va a mantener, potenciar y proyectar, aunque el mundo cambie, porque es la razón misma de la supervivencia como Estado. Señala que el país ha pesado en el mundo más que por su tamaño geográfico o peso económico, por la seriedad, calidad ética y moral de sus representantes y por la postura que sus gobiernos han mantenido a través de los tiempos. También en materia política Ramos anuncia la asignación a las Naciones Unidas de una alta prioridad tanto en el funcionamiento del organismo como en la resolución de distintos temas y conflictos que se están planteando en el mundo.<sup>2</sup>

## **Las acciones concretas**

### ***Principio de solución pacífica de controversias***

En relación a este punto debemos recalcar que Julio María Sanguinetti, horas después de su asunción como Jefe de Estado, se reunió con los presidentes extranjeros y realizó un infructuoso intento por acercar a los mandatarios de Ecuador y Perú, fiel al estilo uruguayo de defensa y propagación del principio de solución pacífica para controversias internacionales.<sup>3</sup>

### ***Principio de no intervención***

En los primeros días de mayo de 1995 el Ministerio de Relaciones Exteriores expresó que el gobierno de Uruguay no comparte 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 Cuba. Se expresa que el proyecto aprobado en el Subcomité de Asuntos Hemisféricos de la Cámara de Representantes procura establecer el principio de extraterritorialidad para una ley interna y constituye una violación de los principios del GATT, preservados en la Organización Mundial de Comercio. La declaración reafirma expectativas uruguayas de establecimiento de democracias pluralistas y representativas en todo el continente, reiterando la posición contraria a la aplicación unilateral, con fines políticos, de medidas económicas, comerciales o financieras.<sup>4</sup>

También en relación a la situación en la isla, Uruguay en la XXV Asamblea General de la OEA reafirma su posición favorable a la reinserción de Cuba en el continente. En la sesión inaugural del mencionado encuentro - 6 de junio, Puerto Príncipe - el secretario general de la organización, César Gaviria, manifestó que las naciones del continente deben darle una oportunidad a Cuba, dejando de lado las posiciones extremas del "todo o nada". El Vicecanciller uruguayo, Carlos Pérez del Castillo, calificó a los lineamientos de Gaviria como sumamente interesantes. Sin embargo junto a El Salvador y Costa Rica sumó posiciones con el secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos de

Estados Unidos, Alexander Watson, sobre la necesidad de que el gobierno cubano haga reformas políticas y económicas antes de plantearse el retorno a la organización.<sup>5</sup>

### ***Defensa de los Derechos Humanos***

En relación al tema Uruguay se ve enfrentado a una situación comprometida frente a la comunidad internacional al conocerse un informe sobre violaciones de los Derechos Humanos realizado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos. El Canciller Ramos, el 17 de abril, resta importancia al mismo, destacando que el documento tiene un carácter interno "por lo que no merece que el gobierno uruguayo tome ninguna actitud". Al respecto explicó que el estudio es realizado anualmente, en cumplimiento de una ley que obliga al Departamento de Estado a informar al Congreso norteamericano sobre la situación en 190 países. Sin embargo destacó que se debe realizar una lectura atenta del documento, aunque en el mismo se manejen cifras estadísticas y no elementos de mayor precisión, agregando que es elaborado por un "funcionario a distancia". Alvaro Ramos considera a Uruguay ejemplo en la materia, en comparación a lo que describe ese informe respecto a otros países. "Por otra parte, todos sabemos que en Uruguay no existe racismo ni discriminación contra la mujer".<sup>6</sup>

En cuanto a acciones puntuales en el tema, Alvaro Ramos, días después de su asunción, encomendó a la representación diplomática en Argentina que solicitara al gobierno información sobre los uruguayos desaparecidos en la vecina orilla durante la dictadura militar (1976-1983). Al respecto, el designado embajador Juan Raúl Ferreira, expresó que daría todo el apoyo necesario a los familiares de personas desaparecidas en Argentina, cuidando celosamente de no inmiscuirse en asuntos internos. Ferreira, el 18 de mayo - cuatro días antes de entrar funciones -, destacó dos planos para trabajar el tema: "el gubernamental con el pedido del gobierno uruguayo y el individual con los reclamos y pedidos (de) familiares de los compatriotas desaparecidos". Ramos precisó que el gobierno no emprendió gestiones similares ante los gobiernos de Brasil y Chile para conocer la nómina de los uruguayos desaparecidos en esos países.<sup>7</sup>

Fuera del plano regional, el 24 de abril de 1995 el Ministerio de Relaciones Exteriores emite un comunicado donde expresa su profunda consternación y repudio ante los brutales actos de violencia del 22 de abril en el campo de refugiados de Kibeho, Ruanda, contra integrantes de la etnia Hutu, que causara la muerte de numerosas víctimas inocentes. Al tiempo que se deplora la pérdida de vidas se apela a que los dirigentes de las partes involucradas persigan con determinación el respeto de los Derechos Humanos y una salida pacífica a la situación creada.<sup>8</sup>

En el plano conexo del Derecho Humanitario la Cancillería emite el 1º de junio un comunicado condenando la toma de soldados de la Fuerza de Protección de la ONU (UNPROFOR) como rehenes por contingentes bosnio - serbios. Califica la práctica como inaceptable y violatoria de la Convención Relativa al Trato de Prisioneros de Guerra de Ginebra de 1949. Se indica que la misma obliga a la comunidad internacional a buscar

medios y adoptar medidas consecuentes para que las misiones de la ONU, en general, y la UNPROFOR, en particular, puedan cumplir cabalmente su cometido. Se expresa que la causa de la paz requiere de una voluntad multilateral decidida y concertada con claridad, para que las Fuerzas de las NNUU cuenten con una definición precisa y eficaz de sus misiones. Las mismas deben estar dotadas con todas las garantías posibles y tener asegurado el respeto de los beligerantes. El comunicado es transmitido al Consejo de Seguridad a través de la Misión Permanente ante las Naciones Unidas.<sup>9</sup>

### ***Lucha contra el narcotráfico***

El Ministerio de Relaciones Exteriores materializa una acción concreta en este tema conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay. En efecto, las cancillerías decidieron convocar a la Comisión Mixta Uruguayo - Paraguaya de Coordinación y Cooperación - creada en virtud del Acuerdo Bilateral del 16 de mayo de 1975 - para la realización de una Reunión en Montevideo, los días 11 y 12 de mayo. En ese marco se decidió constituir la Comisión Mixta estipulada en el Convenio sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo Indebido y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y sus Precursores y Productos Químicos Específicos, del 14 de mayo de 1991. La delegación uruguaya estaba presidida por el Subsecretario Carlos Pérez del Castillo.<sup>10</sup>

En este punto es importante resaltar declaraciones de quien era en el momento embajador designado ante Estados Unidos, ante un informe elaborado en ese país que señalaba a Uruguay como uno de los países en los que se lava dinero proveniente del narcotráfico. Alvaro Diez de Medina subraya que la lucha contra el narcotráfico es prioridad de esta administración de gobierno, y en ella, el combate contra el lavado de dinero ocupa un lugar importante. Califica al problema como nuevo y de enorme preocupación para ambos gobiernos.<sup>11</sup>

### ***Desarme y protección del medio ambiente***

El 11 de mayo concluye en Nueva York la Conferencia de las Partes encargada del examen y la prórroga del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP). En un extenso proceso de negociaciones se decidió la prórroga indefinida del Tratado, acordándose que cada cinco años se reúna la Conferencia para examinar los Principios, Objetivos y Medios de fomentar la plena aplicación del Tratado, así como su universalidad. El informe del Ministerio de Relaciones Exteriores señala que Uruguay insistió en una solución de consenso, reiterando el permanente compromiso con la causa de la no proliferación nuclear. En este rumbo, se brindó apoyo a la extensión ilimitada del Tratado, pero se condicionó al establecimiento de un mecanismo de control multilateral con revisiones quinquenales, que alcanzara a los Estados poseedores de armas nucleares. En este sentido se manifiesta beneplácito por el hecho de que los objetivos han sido logrados, mediante decisiones adoptadas sin votación.<sup>12</sup>

Anteriormente en un incidente puntual la Cancillería, el 13 de marzo de 1995,

expresó su profunda preocupación ante informaciones que indicaban que un barco británico transportando residuos radioactivos con destino a Japón atravesaría aguas del Atlántico Sur. Se entendió que el tránsito de dicha nave por zonas próximas a las costas creaba serios riesgos para el medio ambiente y la seguridad del país. Ante la situación, el Ministerio convoca al Embajador de Japón para informar la no autorización del tránsito de la nave por aguas jurisdiccionales uruguayas, exhortando para que se evitara el paso por la Zona Económica Exclusiva. En ese sentido el diplomático dio la seguridad que el transporte mencionado se haría por rutas situadas fuera de las áreas de jurisdicción nacional y la navegación estaría sujeta a las máximas precauciones existentes.<sup>13</sup>

Por último, en materia medioambiental, cabe destacar que los primeros días de abril de 1995 se procedió a la firma de una declaración conjunta entre Uruguay y la República Federal de Alemania por la cual los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y de Protección de la Naturaleza y Seguridad de Reactores, respectivamente, se comprometen a una cooperación de largo plazo en el ámbito de cuestiones de medio ambiente. Se exhortó a que las negociaciones para suscribir el referido convenio se iniciaran en forma inmediata.<sup>14</sup>

### ***El Multilaterlismo***

Resulta evidente la importancia concedida por el Gobierno Uruguayo al Mecanismo de Consulta y Cooperación Política o Grupo de Río como herramienta para la solución de diversos temas de la agenda internacional. Al respecto, Alvaro Ramos encabeza la Delegación a la V Conferencia Institucionalizada de Cancilleres de los Países Miembros del Grupo de Río y de la Unión Europea, que se reúne en París los días 16 y 17 de marzo. La agenda de la reunión abarcó temas sobre la dinamización del proceso de acercamiento Grupo de Río - Unión Europea en áreas política, económica comercial y social. En la ocasión se celebró una reunión de cancilleres del Mercosur y de la Troika de la Unión Europea (Alemania, Francia y España) para intercambiar opiniones acerca de un acuerdo marco de cooperación económica y comercial entre los bloques.<sup>15</sup>

En relación a este bloque la Cancillería emite un comunicado el 23 de mayo de 1995 donde expresa que la propuesta presentada por el Ministro Ramos, durante la XIV Reunión Ordinaria de Cancilleres del Grupo de Río - realizada en Quito -, sobre las perspectivas de integración regional y hemisférica, y la estructura institucional del SELA y ALADI, se transformó en el tema de mayor relevancia política. El alcance de dicha propuesta es analizado en IV.2 "Relaciones Económicas".

Otros temas destacables de la reunión fueron el seguimiento de la Cumbre Hemisférica de Miami - diciembre, 1994-, de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social - Copenhague, marzo 1995 - y de la V Reunión Institucionalizada de Cancilleres entre el Grupo de Río y la Unión Europea - París, marzo 1995-; la preparación de la Cumbre de Desarrollo Sostenible a desarrollarse en Bolivia en 1996, y la propuesta formulada por la FAO de celebrar la Cumbre Mundial de la Alimentación, también en 1996.<sup>16</sup>

En otras cumbres de menor importancia Uruguay participó en abril de 1995 de la Primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre Cambios Climáticos - realizada en Berlín - siendo electo sede de la conferencia, a llevarse a cabo en la primavera de 1996. En ella podría adoptarse un protocolo que amplíe los compromisos ya asumidos por las partes contratantes.<sup>17</sup>

En un marco novedoso cabe, por último, reseñar la Reunión del Instituto Afro - Latinoamericano en Swakopmund, Namibia del 18 al 20 de abril de 1995. En ella Uruguay fue designado sede regional para América Latina y Secretaría Pro Tempore del Instituto. El mismo tiene como objetivo principal afianzar la cooperación entre los países del Sur de Africa y de América Latina, y fue creado en Punta del Este en octubre de 1994. Su naturaleza quedó formalmente consolidada con carácter tripartito - público, privado y no gubernamental - centrando sus principales actividades en áreas de inversión y comercio, intercambios culturales y educativos, y desarrollo socioeconómico.<sup>18</sup>

### ***Fortalecimiento de las relaciones bilaterales***

En primer lugar cabe establecer que en el período Uruguay instituye nuevas relaciones diplomáticas con un solo país: El Estado de Bahrain, situado en el Golfo Pérsico. El acontecimiento tiene lugar el 23 de mayo de 1995.

En segundo lugar se profundizan relaciones con:

- a) Italia, a partir de la visita de la Ministra de Relaciones Exteriores Susanna Agnelli, el 31 de marzo de 1995, donde se orienta una negociación hacia la constitución y fortalecimiento de mecanismos que intensifiquen las relaciones a nivel político, cultural, jurídico y de cooperación técnica.<sup>19</sup>
- b) Francia, con la firma de notas reversales para establecer un régimen recíproco de exención de visas para cortas estadías (hasta tres meses) para los nacionales de ambas partes, el 29 de marzo de 1995.<sup>20</sup> Este hecho le permite al gobierno uruguayo especular que el país no estaría incluido dentro de la lista de 126 países a los que se les exigiría visa para ingresar al "Espacio Schengen" - espacio sin fronteras internas entre 7 de los 15 miembros de la Unión Europea: Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, España y Portugal -. Sin perjuicio de la especulación se realizan gestiones diplomáticas pertinentes a asegurar dicha situación.<sup>21</sup>
- c) México, cuando el 4 de abril se intercambian notas reversales relativas a la exención de visas, para estadía de corto período, en pasaportes diplomáticos y oficiales.<sup>22</sup>
- d) República Eslovaca, con la firma, el 29 de mayo, de un acuerdo sobre la abolición de la obligación de visas para portadores de pasaportes diplomáticos y oficiales en ambos países.<sup>23</sup>
- e) Paraguay cuando en el encuentro entre cancilleres reseñado, el 6 de abril de 1995:
  - se suscribe un memorándum de entendimiento que establece un mecanismo de consultas y coordinación política para dinamizar contactos y coincidencias existentes entre ambas cancillerías;

- se intercambian opiniones acerca de los temas de las agendas de los principales organismos y foros multilaterales, destacándose el recíproco apoyo a candidaturas propuestas por ambos países, así como el seguimiento de las acciones previstas en el marco de la Cumbre Hemisférica y de la Cumbre Iberoamericana.<sup>24</sup>

### **III.2 POLITICA DE PODER**

En Latinoamérica, percepciones de poder - más a nivel de cuerpos diplomáticos que de estructuras centrales de las cancillerías - siguen gozando de cierta popularidad. Esto se evidencia, sobre todo, en las etapas de formulación de las políticas exteriores. Esta percepción mantiene una orientación estratégica, racional y calculadora, por su tendencia a considerar al Estado como un actor unificado y racional, y por su énfasis en el conflicto internacional.

El enfoque político de poder considera a las acciones de otros países como principales factores condicionantes de las decisiones locales de política exterior. De acuerdo a esto, los países deben actuar con independencia de fuerzas sociales y políticas internas en la búsqueda de intereses nacionales como: protección física de su territorio y habitantes, desarrollo económico y bienestar de la población, equilibrio regional de poder.

Según los análisis de equilibrio de poder, América Latina es un escenario típico de competencia regional, en que países como Argentina y Brasil rivalizan en la Cuenca del Plata o en el Atlántico Sur, México y Venezuela compiten por influencia en América Central o el Caribe, y Chile procura proyectarse hacia el Pacífico Sur. Asimismo se estima que la competencia entre las potencias mayores de la región afecta a los Estados vecinos más pequeños como Bolivia, Paraguay, Suriname, Uruguay o los países centroamericanos, cuyos sistemas económicos y políticos son relativamente permeables a esas influencias externas.

Por otra parte, desde la perspectiva de los Estados pequeños, las rivalidades entre sus vecinos mayores pueden ser aprovechadas para maximizar objetivos de política exterior, previniendo amenazas de anexión en el pasado y proveyendo fuentes de ayuda, beneficios comerciales y también apoyos políticos en el presente.

Los acontecimientos de la década de los noventa en relación a las nuevas formas de cooperación económica y política en América Latina, y al paulatino perfeccionamiento de los procesos y mecanismos de integración han cuestionado severamente este enfoque.

#### **Uruguay y la potencia hegemónica: el rol de las Fuerzas Armadas**

En estos primeros días de gobierno que estamos analizando se materializa una clara oposición al planteo de Estados Unidos para crear una fuerza militar multinacional de paz, con capacidad de intervenir en eventuales conflictos que se produzcan en la región. En efecto, desde el Departamento de Estado de los Estados Unidos, se programó una reunión de ministros de Defensa, que finalmente se llevó a cabo en Williamsburg (Virginia) entre el 24 y el 26 de julio de 1995. La reunión nucleó por primera vez en la historia a los ministros de Defensa de América Latina, el Caribe, Estados Unidos y Canadá con la intención de delinear el papel de las Fuerzas Armadas luego de la caída del comunismo.

Anteriormente, en la primera semana del mes de mayo, una delegación del gobierno norteamericano informó en Montevideo a las autoridades uruguayas sobre la reunión, en entrevista con los ministros de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores, Raúl Iturria y Alvaro Ramos, respectivamente, y con el futuro embajador uruguayo en Estados Unidos, Alvaro Diez de Medina.

En la reunión de Williamsburg Estados Unidos - apoyado por Argentina, Canadá y algunos países caribeños - aspiraba a la definición del concepto de "seguridad preventiva", que incluye los conflictos regionales, el narcotráfico y la seguridad interna. En Montevideo, Diez de Medina declaró que una de sus misiones en el país del norte sería ratificar la política militar, que difiere de la que se promueve desde Estados Unidos. El entonces embajador designado dijo que mientras algunos ejércitos del continente, en sintonía con la política unilateral que promueve la potencia hegemónica, van camino a convertirse en guardias nacionales, en Uruguay existe un consenso contrario a esa orientación. Diez de Medina admitió que podrá darse una readequación del papel de las Fuerzas Armadas, actuando en asistencia a la obra pública y a la enseñanza, pero fenómenos como el terrorismo y el narcotráfico siguen siendo potestad de la policía.

Finalmente Raúl Iturria participa en la cumbre en nombre de Uruguay. El Ministro de Defensa Nacional reiteró que el país no pondría a sus militares a combatir frontalmente a los cárteles terroristas y de la droga, pero anunció que la Policía contará con una estrecha colaboración de las Fuerzas Armadas, a través del control de las fronteras y la coordinación de los servicios de información. Las doctrinas que en los últimos años surgieron desde Estados Unidos pregonando la transformación de las Fuerzas Armadas en guardias nacionales fueron descartadas unánimemente en la reunión, la que concluyó con una declaración sobre la preservación de la democracia como base de la seguridad mutua.

Durante el encuentro, Iturria expresó a la delegación norteamericana el interés de Uruguay por intensificar la cooperación militar, recordando que luego del conflicto en Haití, el gobierno de Clinton suspendió un acuerdo para abastecer de armamentos a las Fuerzas Armadas uruguayas, consecuencia de la oposición de Uruguay a la intervención militar norteamericana.<sup>25</sup>

## Uruguay y las potencias subregionales

Desde las propuestas preelectorales del sector político de Julio María Sanguinetti se consagraba el compromiso de fortalecer la industria y la producción, mejorando sus condiciones de exportación, ya que habían perdido pie - según se argumentaba - ante un énfasis del gobierno anterior por el área de los servicios. Resultó lógico que, en la visita oficial, Sanguinetti orientara sus pasos hacia el histórico cliente uruguayo de la producción nacional: la República Federativa del Brasil.

Tras las reuniones mantenidas en Brasilia, el 21 de junio de 1995, entre los presidentes Sanguinetti y Fernando Henrique Cardoso, y los ministros de Economía e Industria de ambos países se acordó ampliar los cupos de exportación de productos textiles, al tiempo que las autoridades brasileñas transmitieron a las uruguayas que los cupos previstos para la importación de arroz regirían para terceros países, no para Uruguay. Se resolvió además crear un grupo de trabajo integrado con las secretarías de Industria para quitar las trabas burocráticas a las exportaciones uruguayas hacia Brasil.

En cuanto a la relación trilateral - teniendo en cuenta que Uruguay en el último año había colocado el 31,9% de sus exportaciones en Brasil - Sanguinetti expresa que Argentina representa para el país "parte del mercado doméstico" al que le vende cosas "que no le vende a más nadie", mientras que Brasil "es el mundo" porque "le vende lo que vende al resto del mundo". En esta dirección el Ministro de Economía y Finanzas Luis Mosca dijo el día 18 ante periodistas brasileños, en San Pablo, que los efectos favorables que la estabilidad brasileña produce sobre Uruguay son distintos a los que genera la estabilidad argentina. "Cuando la situación en Argentina es estable en Uruguay crecen los servicios, a expensas de los sectores productivos. Cuando la estabilidad es en Brasil el que crece es el sector industrial y el agropecuario".

En definitiva la delegación uruguaya se mostró muy satisfecha por la primer visita oficial del gobierno en la subregión. La frialdad de las relaciones de Brasil con el gobierno argentino y la amistad personal entre Sanguinetti y Cardoso facilitaron los resultados de la reunión y colocaron a Uruguay coyunturalmente más cerca de Brasil. Mientras Carlos Menem desarrollaba un enfoque integracionista, abarcador de todas las Américas, Sanguinetti y Cardoso resaltaron en una declaración conjunta que la integración pasaba por el respeto a los acuerdos subregionales y a las normas emanadas de la Ronda Uruguay del GATT.

Como hecho puntual y concreto que hace a la relación entre Argentina, Brasil y Uruguay cabe señalar que, desde el encuentro reseñado, se decidió que los ministros de Relaciones Exteriores y de Industria de los tres países se reunirían en Buenos Aires, a

principios de julio, para solucionar el diferendo causado por las restricciones impuestas por el gobierno brasileño a la importación de automóviles.<sup>26</sup>

## **IV. FACTORES INTERNOS Y POLITICA EXTERIOR URUGUAYA**

### **IV.1 CARACTERISTICAS DEL SISTEMA POLITICO**

No hay forma de entender la formulación y aplicación de una política exterior desde un Estado sin tomar como punto de referencia los acontecimientos en su sistema político. En el marco general de caracterización de un sistema político se incluye el régimen o forma de organización política.

En trabajos de investigación realizados en Latinoamérica, en esta última década, se ha puesto énfasis en distinguir entre regímenes democráticos y autoritarios, con el fin de determinar si las diferencias en los regímenes políticos pueden correlacionarse con diferencias en las políticas exteriores.

Los casos latinoamericanos parecen confirmar la invalidez de generalizaciones lineales sobre la relación entre tipo de régimen y política exterior. Los regímenes autoritarios pueden intentar "exportar" prácticas y estilos internos al área externa, pero también pueden mostrar moderación y apertura hacia el exterior e impulsar políticas cooperativas. Los regímenes democráticos pueden ser conciliadores, pero también pueden provocar, reavivar o exacerbar conflictos externos para obtener beneficios en su política interna. En el campo de la implementación de esas políticas exteriores, la dicotomía régimen democrático/régimen autoritario también se relativiza. De hecho los gobiernos democráticos suelen tener ventajas - emanadas de su legitimación popular - para seguir políticas exteriores activas, pero también pueden enfrentar nuevos problemas de gestión en esa área, producto de la necesidad de obtener cierto grado de consenso en sus acciones.

En definitiva un cambio de régimen puede explicar algunas modificaciones en la política exterior de un Estado, pero también puede tener poco impacto en la acción gubernamental. En esa dirección, algunas investigaciones sobre estos últimos años en Uruguay aportan elementos que demuestran que con la recuperación de la democracia se produjeron ajustes y no cambios profundos en la política exterior del país.

Para finalizar con el punto digamos que más allá de estos casos relativamente extremos de cambio de régimen, es obvio que el contexto político interno de un país tiene repercusiones ineludibles en la política exterior. Por otra parte, situaciones de intenso conflicto internacional, de involucramiento de valores relativos a la soberanía, de

inserciones en procesos de integración, etc. pueden hacer que cuestiones de política exterior pasen a ser centrales en el debate político interno.

### **Reafirmación del régimen democrático**

Las primera manifestaciones sobre el tema del Presidente de la República las formula en calidad de Presidente electo a finales de diciembre de 1994. Sanguinetti en viaje a Asunción del Paraguay, coincidió con el Presidente paraguayo, Juan Carlos Wasmosy en que la conservación de los regímenes democráticos en la región es fundamental para impulsar la integración. El 22 de diciembre el Presidente electo decía que el fortalecimiento de la democracia es el mejor antídoto contra la aparición de los mesianismos de cualquier naturaleza. En la oportunidad sostuvo que si "no somos capaces de afianzar la democracia, tergiversamos sus instituciones y hacemos cundir el descrédito, entonces vamos a dar ambiente a cualquier mesianismo, ya sea civil o militar, de izquierda o de derecha". En una conferencia de prensa realizada en el Palacio de Gobierno de Paraguay, Sanguinetti afirmaba que el MERCOSUR comenzó con la reconstrucción democrática, puesto que los regímenes dictatoriales hicieron muy difícil el desarrollo de un proceso de integración.<sup>27</sup>

En relación al propio discurso de asunción son muchas las referencias a la convicción democrática por parte del nuevo Presidente de la República. Allí expresa que la democracia le pone coto al disenso, y que el mismo no puede ser ilimitado ni eterno: "En algún punto y en algún lugar tienen que aparecer las fecundidades de los encuentros, deben emerger puntos de las construcciones".<sup>28</sup>

Cabría, por último, señalar una circunstancia concreta en relación a esta reafirmación democrática del gobierno. El 18 de mayo el entonces embajador designado ante la República Argentina, Juan Raúl Ferreira - dirigente político del Partido Nacional- recordó que en mayo de 1976 fue expulsado por los militares argentinos que se habían encaramado en el poder mediante un golpe de Estado. "Voy a volver a la Argentina con las credenciales de un gobierno democrático para ser entregadas a un presidente que representa la vigencia de la institucionalidad. Creo que es todo un símbolo de que se han desterrado los tiempos de las dictaduras que iban y venían como un movimiento pendular en la región".<sup>29</sup>

### **El gobierno de coalición**

#### ***Instauración***

En lo que significa una nueva experiencia para el sistema político nacional a partir

del 1º de marzo de 1995 se instaura en Uruguay un gobierno de coalición, que sería integrado por los Partidos Políticos Colorado y Nacional. No corresponde a este trabajo precisar la significación de instaurar un sistema que supone a más de un partido político compartiendo responsabilidades de gobierno, ni tampoco es este el ámbito para estudiar el funcionamiento específico del gobierno de coalición. Simplemente haremos referencia a acontecimientos que nos muestran como se procesaron algunas decisiones dentro de este marco, en materia de política exterior.

En la primer quincena de febrero de 1995 se clarifica el panorama sobre la participación del Partido Nacional en el futuro gabinete. El gobierno electo cedía los ministerios de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores a Manos a la Obra; de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente al Herrerismo, y de Trabajo y Seguridad Social al Movimiento Nacional de Rocha. Concretamente, el 8 de febrero el ingeniero agrónomo Alvaro Ramos Trigo acepta el ofrecimiento para ocupar el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores. Ramos había sido candidato a la vicepresidencia por Manos a la Obra, acompañando en la fórmula a Alberto Volonté, principal interlocutor de Sanguinetti en la conformación del gobierno de coalición. El nuevo Canciller se había desempeñado como Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca en la administración anterior - con el Partido Nacional en el gobierno - durante tres años (marzo 1990-diciembre 1992).

La fórmula Volonté - Ramos durante el período de transición manifestó con insistencia su voluntad de otorgar gobernabilidad a la administración colorada, participando en el gabinete. Inclusive el propio Volonté, en los primeros días del mes de febrero, urgió a las autoridades del Herrerismo sobre respuestas definitivas en torno al grado de gobernabilidad que ese sector nacionalista otorgaría a la nueva administración.<sup>30</sup>

Concretado este proceso, ya desde el discurso de asunción del Presidente, se señalan aspectos relativos a las características del nuevo gobierno. En efecto Julio María Sanguinetti, el 1º de marzo, expresa que este Gobierno se iniciaba con espíritu de entendimiento. Reconocía que el resultado de la última elección y "nuestro propio sistema" mostraban una gobernabilidad con dudas y difícil, una capacidad de hacer desde el Gobierno comprometida por la fragmentación del escenario político.

Ante este panorama Sanguinetti admite haberse propuesto generar un espacio de diálogo entre los partidos con representación parlamentaria. Explica así que se celebraron acuerdos, algunos abarcaron a los cuatro partidos, otros a tres y los de un tercer grupo comprendieron a los partidos Colorado y Nacional - núcleo mayor de discusiones y debates -. Todo esto, agregaba, se llevó a cabo con transparencia, ante la vista del periodismo y de la ciudadanía, con una cristalinidad en el procedimiento que honra a todo el sistema político del país. El Presidente termina esta referencia agradeciendo a los líderes nacionalistas por permitir constituir un Consejo de Ministros con el respaldo de las dos colectividades históricas, permitiendo que el Gobierno no sólo comience con el

gabinete, sino también con un programa legislativo que muestre al país la salida a los peligrosos bloqueos.

En el mismo discurso, en referencia al MERCOSUR, Sanguinetti señala la necesidad de marchar acompasadamente, sin imponerle el ritmo "de nuestros debates y de nuestras discusiones" a la región. Se debe actuar con instituciones de flexibilidad suficiente y eficacia necesaria para acompañar el proceso con agilidad, conciliando las libertades de la democracia con la destreza de los sistemas de administración modernos.<sup>31</sup>

Pocos días antes de la asunción, el lunes 27 de febrero, Julio María Sanguinetti en reportaje con el diario El País de Madrid clarificaba algunos puntos de la coalición. En primer lugar advirtió que la integración al MERCOSUR exige una profunda reforma del Estado cuya postergación acarrearía frustración nacional y crisis imperdonables, subrayando que en su empeño de modernización la coalición acordada por los Partidos Colorado y Nacional era inevitable. En segundo lugar reconoce que el país en los últimos años no avanzó al ritmo de los tiempos, el Poder Ejecutivo necesita mejor gobernabilidad, el Parlamento más agilidad, en una palabra hay que tratar de tener una democracia más eficaz.<sup>32</sup>

### ***Ejemplos de su funcionamiento en materia de política exterior***

En este punto citaremos dos hechos concretos relativos a entendimientos en materia del relacionamiento externo del país, en el marco de la experiencia del gobierno de coalición.

Como ya analizáramos - en el tema relativo al Sistema Internacional, "Defensa de los Derechos Humanos"- en abril de 1995 se conoció un informe sobre violaciones de Derechos Humanos en Uruguay, realizado por el Departamento de Estado de Estados Unidos. Las argumentaciones del Canciller Alvaro Ramos relativizando el alcance del mismo son reafirmadas por el Ministro del Interior Didier Operti, dirigente del Foro Batllista. Operti declaró a la prensa no querer expresar opiniones profundas sobre el tema por considerar que corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo estableció que el informe, si bien no hay que restarle valor, es un documento de trámite regular, en el que a Uruguay se le dedican cinco de 190 páginas, sin una base de datos suficiente como para que el gobierno salga al "cruce formulando apreciaciones y contraapreciaciones".<sup>33</sup>

El segundo hecho concreto que consideramos enriquecedor resaltar es un compromiso asumido por el Presidente de la República frente a su antecesor. A fines de mayo, Julio María Sanguinetti le aseguró a Luis Alberto Lacalle que su administración respaldaba con la misma vehemencia que la nacionalista la realización de las obras de dragado del canal Martín García. En la reunión se hicieron consideraciones sobre el

comienzo de tareas de profundización del canal Emilio Mitre, por parte de Argentina, previsto para competir con el Martín García. El anterior gobierno y el actual conceden así gran importancia a las obras, ya que esperan, también, que la profundización del canal contribuya a dinamizar al puerto de Nueva Palmira permitiendo la llegada de buques de gran calado.<sup>34</sup>

### **El rol de los gobiernos departamentales**

En los primeros días del actual período de gobierno, la Cancillería pareció imprimir una política de relacionamiento directo con los gobiernos departamentales del interior del país. Los días 13 y 14 de junio el Ministro Alvaro Ramos realizó una recorrida por Paysandú y Salto, afirmando que su gestión prestaría especial atención a las zonas fronterizas como "primer puente, primera plataforma de lanzamiento para el MERCOSUR".

Ramos señaló, ante las fuerzas vivas sanduceras, que al asumir la Cancillería intentó "una gestión que tuviera un relacionamiento directo con los gobiernos departamentales del interior del país, especialmente con los departamentos de frontera porque...una política exterior de Estado como la ha tenido por suerte el Uruguay a lo largo de los últimos años y que se proyecta hacia adelante, una política exterior con el proceso de integración, con el proceso de creación y fortalecimiento del MERCOSUR, tiene que pasar por una política explícita de frontera". Su presencia en estos departamentos, aseguró el Canciller, intentaba lograr que todos los mecanismos de la integración fueran focalizándose en forma armónica, paralela e integrada.

El itinerario del Canciller abarcó entrevistas con el Intendente de Paysandú Jorge Larrañaga, con los miembros de la Junta Departamental local y con los Delegados de la Comisión Administradora del Río Uruguay, así como una reunión con las fuerzas vivas del departamento. En la ciudad de Salto, por su parte, se entrevistó con el Intendente Eduardo Malaquina y otras autoridades, manteniendo un encuentro con el sector empresarial e industrial salteño. En el marco de una agenda abierta los temas que trató - algunos de los que serán analizados en el punto IV.4 Recursos o Capacidades - incluyeron materias relativas a la navegabilidad del Río Uruguay, la represa de Salto Grande, el desarrollo de la frontera con Argentina y el gasoducto para suministro de gas natural de aquel país.<sup>35</sup>

## **IV.2 RELACIONES ECONOMICAS**

En los países latinoamericanos, por ser parte del mundo en desarrollo, los elementos relativos a este punto se hacen equivalentes a las estrategias específicas de desarrollo que cada uno de ellos conciba e implemente. Como consecuencia la

elaboración de la política exterior se encuentra, en importante medida, articulada en función de las exigencias de las políticas de desarrollo.

Es necesario tener en cuenta que si bien esta variable explica por si misma el comportamiento de la política exterior en el campo de las relaciones económicas internacionales, también penetra áreas de naturaleza política.

En este factor ubicaremos a Uruguay en una categoría intermedia en el sistema económico internacional. En efecto, nuestro país comparte valores políticos y culturales con el mundo occidental desarrollado y posee un sistema político y una estructura administrativa que - sin desconocer limitaciones y peculiaridades- tienen más puntos de coincidencia con aquéllas de Europa occidental y Estados Unidos, que con otras áreas del mundo en desarrollo.

La gran utilidad de desentrañar este factor, como camino de comprensión de la política exterior de un Estado, es que brinda la explicación de actitudes hacia: los procesos de integración regional y subregional, y las posiciones en foros multilaterales tales como la Organización Mundial del Comercio.

### **El acuerdo en el período de transición**

En el período de transición al cambio de gobierno, el 19 de enero de 1995, el entonces Presidente electo, Julio María Sanguinetti, entrega a los partidos políticos un documento titulado "Bases de Diálogo para la Búsqueda de un Gobierno Nacional". El mismo constaba de 19 carillas que abarcaban 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).

En materia de integración, en primer lugar, el gobierno electo esperaba la aprobación parlamentaria por clara mayoría y el apoyo de las principales fuerzas políticas para los acuerdos alcanzados en Ouro Preto, a partir de "que el proceso de integración...en el MERCOSUR constituye una política de Estado". El documento manifestaba la expectativa del nuevo gobierno para ejercer plenamente sus potestades, de conformidad con los compromisos internacionales asumidos en materia de:

- desmantelamiento de barreras arancelarias;
- formulación y aplicación de instrumentos de protección contra prácticas desleales de comercio;
- adopción de medidas para neutralizar políticas y prácticas de reintegros o reembolsos de países dentro y fuera del MERCOSUR, excedidas de normativas del GATT y mercosurianas;

- adopción de medidas contra los regímenes de detracciones que pudieran aplicar los países del MERCOSUR a las exportaciones de materias primas utilizadas por la industria nacional;
- aplicación eficaz e inmediata de las normas de salvaguardia previstas en los acuerdos del MERCOSUR de comprobarse daños a la producción nacional causados por políticas o regímenes de reembolso o de detracciones.

Por otra parte se anunciaban políticas de apoyo selectivo a aquellos sectores que demostraran su capacidad de operar eficiente y competitivamente, y su capacidad de ajuste a las condiciones que regirán en el MERCOSUR a partir del año 2001.

Por último el documento afirma que los temas del MERCOSUR no pueden encararse independientemente de otras iniciativas tendientes a crear condiciones para competir mejor dentro del ámbito regional: seguridad social, nuevos instrumentos financieros, políticas crediticias, legislación laboral, promoción de acuerdos de productividad, reformas educativas, adecuación del sistema tributario, innovación tecnológica.<sup>36</sup>

El 14 de febrero, finalmente, se firma un acuerdo entre todas las fuerzas políticas, a excepción del Encuentro Progresista, con definiciones para encarar la labor del nuevo gobierno. En seis páginas se incluyen aspectos generales de política económica enunciando acciones para largo y corto plazo, y respuestas a la necesidad de perfeccionar la competitividad. Las políticas e instrumentos que se manejan "se inscriben dentro de una estrategia de desarrollo que, junto con el objetivo principal del crecimiento económico, busca alcanzar la competitividad como valor fundamental". En definitiva sobre competitividad externa se acuerda:

- sustituir carga tributaria y contributiva de las tarifas y tributos que puedan devolverse en la exportación;
- reducir aportes patronales a la seguridad social, sustituyéndolos por medidas tributarias que cubran el costo fiscal resultante;
- extender el régimen de devolución de impuestos más allá de junio;
- continuar la tendencia de alinear tarifas con precios internacionales;
- profundizar la reforma de los sistemas de administración tributaria posibilitando mejor control de la evasión;
- eliminar la discriminación tributaria entre los recursos propios y los provenientes del crédito;
- ir a un sistema de impuesto a la renta agropecuaria basado en la renta real;
- apoyar acciones de competitividad a nivel de empresas atendiendo la situación de unidades de menor dimensión;
- mejorar la coordinación de las negociaciones internacionales bilaterales y multilaterales de bienes y servicios;
- reorganizar administrativamente los agentes públicos que actúan en la promoción del comercio exterior y mejorar sus vínculos con el sector privado;

- definir reglas de estímulo a la calidad productiva;
- apoyar la competitividad con la racionalización de la inversión pública, continuando con la política de concesiones al sector privado;
- hacer uso efectivo y oportuno del instrumento antidumping disponible, y mejorar la profesionalización del comercio exterior.

En relación a la política cambiaria, el acuerdo alcanzado indica que "la modificación del tipo de cambio nominal no resulta el instrumento más apropiado para mejorar la competitividad de los sectores económicos", en otras palabras el gobierno electo renunciaba, en aquella oportunidad, a la devaluación como medio para mejorar la competitividad.<sup>37</sup>

### **El Presidente y la estrategia de desarrollo**

Días después de haber sido electo como Presidente de la República, sobre finales de diciembre de 1994, Sanguinetti en conferencia de prensa realizada en el Palacio de Gobierno de Paraguay - donde informó sobre la visita al Presidente Juan Carlos Wasmosy - consideró que el desafío de los países del MERCOSUR era pasar de una economía nacional a una regional "pues los obstáculos serán vencidos con políticas regionales globales".<sup>38</sup>

En este sentido en su discurso de asunción el nuevo Presidente, al exponer las reformas que debían emprenderse con vistas al proceso de integración, indicaba que el mismo le imponía a Uruguay la búsqueda de espacios de mercado para los sectores que han mostrado capacidades. El fin es seguir desarrollando una economía que no sólo se sustente a sí misma, sino que financie la reforma educativa, los servicios de salud y la vivienda.

Su idea de nuevos mercados no se agota en el espacio subregional. Sanguinetti expresa que el país tiene que seguir creciendo y debe hacerlo hacia afuera, tiene que exportar y producir más y mejor. Al respecto resalta, como veremos al analizar los recursos o capacidades, la agropecuaria, la producción de lana, la industria manufacturera, las agroindustrias, la industria láctea y la forestación.<sup>39</sup>

La voluntad reformista planteada en este discurso tiene total confirmación con la visita de la misión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de fines de junio de 1995. En la misma Uruguay solicita recursos para invertir en enseñanza e infraestructura y para financiar el período de transición de la reforma previsional. Cabe señalar que días antes la misión de programación de crédito del BID fue postergada, y desde fuentes oficiales la demora se interpretó como una señal del Banco para que se agilizará la reforma jubilatoria.<sup>40</sup>

En relación al posicionamiento uruguayo frente a las potencias subregionales, Sanguinetti en entrevista con un periodista brasileño señalaba su pretensión de analizar los planes de estabilización económica de Brasil y Argentina antes de decidir medidas antiinflacionarias en Uruguay. Resaltaba la situación de mayor estabilidad de esos dos países, afirmando que era el momento de reintegrar a Uruguay a la región, dándole condiciones para competir. Esto suponía reformas en áreas como seguridad social, política cambiaria y educación, y mayor libertad para inversiones de capital en la producción.<sup>41</sup>

Al respecto a fines de junio - en la reseñada visita oficial a Brasil - el Presidente frente a empresarios de todas partes del mundo - participantes del Foro Económico Mundial, en San Pablo- explicó que Uruguay intervenía a su modo del proceso regional de privatización. Al respecto recordó que el país fue el primero de la región en realizar la desregularización de servicios públicos y monopolios en la década del '70, subrayando que sólo tenía 14 empresas estatales. Afirmó que no se había descartado la venta parcial de ANTEL, ya que el plebiscito de 1992 contra la ley de empresas públicas se había reducido a la telefonía básica, mientras había ratificado la privatización de PLUNA e ILPE.<sup>42</sup>

## **El Canciller y la estrategia de desarrollo**

Doce días después de asumir como Ministro de Relaciones Exteriores, Alvaro Ramos insiste en el tema de la competitividad. Para ello manifiesta la necesidad de compromisos de tres actores:

- Empresas: Responsables de definir el producto y el espacio, ya que son quienes van a competir. Ramos adelanta su respaldo a las que puedan acceder a los mercados internacionales.
- Sociedad en su conjunto: Responsable de ser más competitiva, involucrando sectores políticos, sectores sociales, trabajadores y empresarios.
- Estado: Responsable, con un rol reducido, de canalizar la información de los mercados mundiales y negociar para abrir nuevos mercados, sobre todo en los nichos donde es factible competir.<sup>43</sup>

Pero el tema que más ocupa al Canciller en este período sobre estrategias de desarrollo es el relacionamiento del MERCOSUR con otros actores internacionales. Ramos al inicio de su gestión planteaba la necesidad de mayor apertura política para encarar entendimientos con otros países de la región como Chile y Bolivia, y aún con otros bloques como la Unión Europea o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero sin desdibujar a la unión regional.<sup>44</sup>

Así es que el Ministro participa los días 16 y 17 de marzo, en París, de la V Conferencia Institucionalizada de Cancilleres del Grupo de Río y la Unión Europea. En el encuentro - ya reseñado en III.1 - entre los cancilleres del MERCOSUR y de la Troika Europea se intercambian opiniones sobre las negociaciones con vistas a la celebración de un acuerdo marco de cooperación económica y comercial entre ambos bloques.<sup>45</sup> El 17 de marzo, evidenciando una marcada preocupación en el tema, Ramos propone a los otros cancilleres de los países miembros del MERCOSUR, la convocatoria del Consejo de Ministros de dicho esquema. La Cancillería informa que el interés de Uruguay es debatir, en profundidad, la estrategia de relacionamiento externo de la Unión Aduanera teniendo en cuenta los diferentes escenarios de negociación que se le presentaban a la región.<sup>46</sup>

Finalmente - también en un ámbito de relacionamiento interinstitucional, pero esta vez trascendiendo la órbita del MERCOSUR- el Ministro de Relaciones Exteriores presenta una propuesta durante la XIV Reunión Ordinaria de los Cancilleres del Grupo de Río, a fines de mayo. En definitiva esta propuesta se transformó en el tema de mayor relevancia de la cumbre. Sus elementos centrales fueron:

- a) La preocupación generalizada en América Latina y el Caribe por la presencia de varios procesos de integración y cooperación regionales y subregionales que coexisten sin coordinación.
- b) La necesidad de realizar, en forma paralela a las políticas nacionales de ajuste y racionalización en el uso de los recursos, acciones regionales tendientes a evitar la duplicación.
- c) La constatación de que el Grupo de Río es el mecanismo de concertación política idóneo para conducir los trabajos en consecución de tal objetivo.
- d) La conciencia en que el SELA en el ámbito de la coordinación política y la ALADI en el plano de la cooperación comercial, se transformen en los instrumentos técnicos de apoyo al Grupo de Río para dar impulso político a las transformaciones acordadas por los cancilleres de América Latina y el Caribe.

A partir de esta propuesta los cancilleres emiten una declaración donde instruyen a los Coordinadores Nacionales del Grupo para que elaboren una propuesta que contenga líneas de acción relativas a las perspectivas de integración regional y hemisférica, incluyendo puntos de vista sobre la estructura institucional del SELA y ALADI. La misma sería elevada a la consideración de la XV Reunión Ordinaria de Cancilleres del Grupo de Río, a celebrarse en Quito en setiembre de 1995.<sup>47</sup>

Más allá del ámbito regional, entre las acciones del Canciller podemos destacar:

- El reinicio de las tratativas para cobrar a Rusia una deuda - que databa de abril de 1991- de 70 millones de dólares, originada en una línea de crédito concedida para la compra de carne y cueros uruguayos. La gestión se emprende en coordinación con el Ministro de Industria, Energía y Minería Federico Slinger ante el embajador ruso en Uruguay Boris Bogolovin. Concretamente Ramos ofreció al diplomático enviar una misión oficial a Rusia con el fin de buscar una solución que tuviera en cuenta el interés

uruguayo, a diferencia de algunas fórmulas ofrecidas como el pago con armas y tanques de guerra.<sup>48</sup>

- Las instrucciones al Embajador Alvaro Diez de Medina para realizar una política comercial en EEUU, ejecutada desde la Embajada, que asegurara el acceso a los mercados, y no se limitara a promover productos o hacer prospección exportadora.<sup>49</sup>
- La reafirmación de los principios referidos al libre comercio del GATT - cuya vigencia ha preservado la Organización Mundial del Comercio - en una declaración rechazando el proyecto de Ley "Libertad y Solidaridad Democrática con Cuba" de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. Dicho mensaje, del 9 de mayo de 1995, fue analizado en III.1.<sup>50</sup>
- La reunión del 12 de mayo con los embajadores latinoamericanos acreditados en Uruguay para informarles sobre la reunión "De Todas las Américas", preparatoria de la Reunión de Ministros de Denver - junio 1995 -. Ramos explica que en la reunión se reflejaron diferentes puntos de vista de la construcción del proceso hemisférico. Entre ellos destacó la posición del MERCOSUR en el tema de la construcción del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Para el bloque ésta debe hacerse sobre el firme respeto de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, y partiendo de los mecanismos de integración existentes y respetando sus modalidades y tiempos, sin condicionamientos externos de carácter hemisféricos.<sup>51</sup>

### **IV.3 FACTORES ETNICOS, HISTORICOS Y CULTURALES**

Resulta por demás evidente reconocer que esta fuente de política exterior tiene un peso relevante en la generación de los sistemas de creencias, imágenes y actividades de los decisores en cada país. La literatura especializada le ha asignado importancia a estos factores, aún cuando el impacto de los mismos puede no ser evidente en las decisiones cotidianas.

La presencia o ausencia de conflictos en relación a heterogeneidades étnicas pueden favorecer o entorpecer ciertas conductas en materia de política exterior y/o contribuir a afinar perfiles externos en las acciones hacia el exterior de un Estado.

Por otra parte las interpretaciones y mitos históricos no sólo pueden resultar un factor determinante en la formulación y ejecución de políticas exteriores, sino que además legitiman conductas en esta área, al ser populares o impopulares en el terreno de la opinión pública.

A su vez, valores heredados pueden generar demandas de acción o restringir las opciones disponibles para los actores que toman las decisiones. Ello es claro en América Latina con largas tradiciones de nacionalismo, percepciones de injusticias, despojos materiales o pérdidas territoriales. Pero donde más se evidencia esta herencia es en la

paradoja de todo el continente que alberga expectativas de grandeza o hegemonía futura conviviendo con sentimientos de temor hacia la marginalización o la declinación en diferentes áreas.

No es fácil identificar con precisión los elementos concretos que configuran estos aspectos del contexto interno, pero evidentemente, como decíamos al principio, definen conductas específicas en la política exterior, por lo menos a nivel regional. Sin embargo estos factores experimentan cambios, ya que a largo plazo ninguna tradición de política exterior se mantiene inmune a la innovación, tanto en estilo como en sustancia.

## **Presidente de la República**

### ***El discurso de asunción***

Julio María Sanguinetti define líneas generales sobre la importancia de los factores histórico - culturales desde el propio discurso de asunción, el 1º de marzo de 1995. En él equipara la necesidad de una reforma constitucional a la de una reforma educativa. Así como en 1876, también en tiempos difíciles, la República se lanzó a alfabetizar eligiendo como medio una escuela laica, gratuita y obligatoria, es tiempo de actuando con el mismo espíritu: incorporar el lenguaje de la informática; redefinir los roles de cada sector de la educación; incorporar e impregnar a esa educación de contenidos modernos científicos y tecnológicos; establecer mayor flexibilidad en todo el sistema educativo.

Por otra parte, agrega el Presidente, el proceso de integración tiene que ser vertebrado tratando de buscar la especialización y la calidad ya que nuestras respuestas nunca van a ser cuantitativas. En definitiva habrá que buscar a través de la educación la máxima calidad "de nuestra gente y de nuestra producción de bienes y servicios". La apuesta a la subregión está ligada al éxito y a la suerte de este proceso de educación.

El factor histórico - cultural en la interacción en el Sistema Internacional, que se presenta enorme y complejo desde la visión de país pequeño, es resumido al decir que Uruguay no heredó grandes territorios ni viejas civilizaciones, ha sido una zona de aluvión que tuvo que constituirse a sí misma en las fronteras entre viejos imperios y que nació en torno a valores culturales, ideas y principios que configuraron la identidad nacional.

### ***Acciones concretas***

El Presidente de la República, revela tres actitudes tendientes a resaltar los valores históricos y culturales nacionales en el relacionamiento con el extranjero. Dos de ellas las materializa a través de sugerencias, comentarios, directivas e instrucciones a embajadores designados.

El designado embajador en Argentina, Juan Raúl Ferreira, en mayo de 1995 recibe

instrucciones presidenciales muy precisas para llevar adelante una política muy agresiva de desembarco de las expresiones de la vida cultural nacional. El nuevo embajador en la oportunidad expresaba que además de ser considerado un elemento de exportación, la cultura constituye un factor de identidad nacional "que nos interesa exhibir". Por otra parte, Buenos Aires es una especie de "trampolín" para quien aspire a triunfar en el escenario internacional.<sup>52</sup> Cabe acotar que días antes Juan Raúl Ferreira definió que trabajar en un país donde existe una colonia tan numerosa - que hace de Buenos Aires la ciudad de mayor número de uruguayos después de Montevideo - obligaba a un esfuerzo para que los consulados procuren un mayor acercamiento de los residentes a la vida institucional de la Embajada y de sus Consulados.<sup>53</sup>

Por otra parte la propia designación de Alvaro Diez de Medina, como embajador ante Estados Unidos parece darle un sesgo cultural a la misión, teniendo en cuenta su trayectoria académico - profesional. Además, Diez de Medina aseguraba haber recibido sugerencias y comentarios del Presidente, "para quien la promoción educativa y cultural no es una tarea subalterna". El designado embajador especulaba que se presentarían muchas e interesantes tareas a desarrollar, abarcando, no sólo el campo clásico de promoción e intercambio cultural, sino otros específicos como promoción de producción editorial, generación de aportes a las redes informatizadas, o establecimiento de nexos académicos con universidades, centros de estudio o entidades privadas profesionales.<sup>54</sup>

La manifestación directa de Julio María Sanguinetti en relación a este factor la materializa en el contexto de su visita oficial a Brasil, en diálogo informal con periodistas uruguayos. Sobre fines de junio, el Presidente aseguró que, en breve plazo, el idioma portugués se incluiría como materia obligatoria en la enseñanza secundaria. La enseñanza del portugués, afirmó, es un elemento en la reforma, que el gobierno intenta implementar en el sistema educativo, con el fin que la enseñanza se acompañe al proceso de integración regional.<sup>55</sup>

## **Ministro de Relaciones Exteriores**

Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores encontramos algunas manifestaciones de voluntad, ya sea a través de misiones temporales con un objetivo específico o en la acción desde la propia Secretaría de Estado.

En lo que hace referencia a **misiones especiales en el extranjero**, ya vimos en III.1 la activa participación uruguaya, a través de la figura del Subsecretario de Relaciones Exteriores, Carlos Pérez del Castillo, en la Reunión del Instituto Afro - Latinoamericano - Swakopmund, Namibia, 18 al 20 de abril de 1995-. El Instituto, como dijimos, tiene como objetivo principal afianzar la cooperación, principalmente en campos culturales y educativos entre los países del Sur de Africa y de América Latina..<sup>56</sup>

Encontramos también, en el período estudiado, dos manifestaciones concretas desde el Ministerio, como estructura orgánica, en relación a la **revalorización de factores históricos**. El 6 de abril de 1996, como ya se reseñara en el trabajo, se organiza un encuentro entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de Uruguay y Paraguay. Al finalizar el mismo se firma un comunicado conjunto que en su punto cinco destaca la trascendencia del pasado histórico nacional. Allí el Canciller uruguayo expresó su agradecimiento a la Intendencia de Ouruguay por haber reunificado y conservado el solar donde vivió José Gervasio Artigas. También manifestó interés por participar en la construcción y el mantenimiento de una obra de carácter social y cultural que perpetúe la memoria del prócer "en la tierra generosa de su exilio".<sup>57</sup>

La segunda manifestación de la Cancillería al respecto se exterioriza a través de un comunicado de prensa con fecha 21 de mayo de 1995. En el mismo el Ministerio de Relaciones Exteriores "profundizando su política de reordenamiento interno y preservación de los bienes que hacen a la historia del país y a su propia trayectoria" realiza un llamado a todas las personas que posean material iconográfico o documentario que guarde relación con la Cancillería. El fin es el complemento del Archivo Histórico - diplomático de la Secretaría de Estado. El hecho de hacer participar a los medios de prensa, para la difusión, y a toda la ciudadanía en general muestra la relevancia que desde la administración se dio al factor histórico en la política exterior nacional.<sup>58</sup>

Para finalizar el tema resulta interesante reseñar aspectos del discurso de Alvaro Ramos en el acto de homenaje al prócer nacional cubano, José Martí, realizado en Montevideo el 19 de mayo de 1995. En primer lugar el Ministro resalta la labor de Martí en la política exterior uruguaya a la que "honró como Cónsul Honorario", destacando su inolvidable intervención en la Conferencia Monetaria Internacional Americana de 1891. Al respecto recuerda que el Presidente José Batlle y Ordóñez, a fines de 1914, sometió a consideración del Poder Legislativo un proyecto de ley solicitando autorización para tributarle un homenaje público, en la ciudad de La Habana.

En segundo lugar Ramos señala valores del héroe nacional cubano compartidos por toda América Latina y que "siguen siendo desvelo para nuestros pueblos". Entre ellos se cita la libertad, la justicia y la independencia para todos los hombres al amparo de una misma dignidad, sin discriminaciones ni exclusiones, y en el marco de una América unida y próspera.

El Canciller sobre el fin de sus palabras resalta el ideario de Martí y concluye que su legado impone no ceder frente a la opresión y la falta de libertad, porque no hay fin, ni razón que justifique jamás mancillar la libertad de un hombre. Ramos concluye resaltando los valores de la democracia al expresar que en el Uruguay el gobierno elegido democráticamente, "unido en un único sentimiento, compromete sus mejores esfuerzos para hacer realidad una América unida, orgullosa, justa y plenamente democrática".<sup>59</sup>

#### IV.4 RECURSOS O CAPACIDADES

Por recursos o capacidades entendemos factores geográficos como: ubicación; tamaño y características del territorio; factores demográficos como densidad y estructura de la población; dotación de recursos naturales; capacidad industrial; desarrollo científico - tecnológico, e incluso factores militares, entendidos como potencialidad de un país para responder en el terreno de las armas.

La investigación comparada en materia de política exterior ha hecho que los estudiosos del tema llegaran a la conclusión que de estos factores, el **tamaño del territorio** es la principal condicionante en el comportamiento internacional de los Estados.

También se afirma que los **factores militares** en Latinoamérica, a diferencia de lo que sucede con los países desarrollados - incluyendo a las potencias nucleares -, sólo explican la evolución de disputas territoriales.

Siguiendo el marco metodológico que nos hemos trazado - en el que obviamos el factor toma de decisiones- incluiremos en este punto los **recursos humanos** que actúan en el ámbito del relacionamiento exterior del Estado. En esta dirección haremos referencia a hechos que atañen tanto a la estructura interna del Ministerio de Relaciones Exteriores como al Servicio Exterior que representa al país.

Es obvio, que el papel del Presidente de la República y del Ministro de Relaciones Exteriores - actores desde los que hemos analizado los inicios de la política exterior del actual gobierno - está también determinado por factores institucionales. Consideramos, sin embargo, que estudios centrados en características institucionales, o en el papel jugado por las cancillerías y los servicios exteriores son específicos de enfoques sobre toma de decisiones. Al respecto, antes de introducirnos en el caso uruguayo, sobre este punto sólo podemos señalar que los grados de profesionalismo de los servicios exteriores latinoamericanos varían considerablemente, según los países y los períodos que se analicen.

La manera en que los actores de la política exterior utilizan, especulan, presionan y negocian a partir de los recursos estatales, depende de la claridad y consistencia de sus objetivos en la materia, así como de las fuerzas y habilidades de sus instituciones y funcionarios para imponer estos recursos. Lo crucial será la forma en que los actores movilicen los recursos para alcanzar esos objetivos en el ámbito internacional, las destrezas que demuestren en esa movilización de capacidades.

De todas formas las comparaciones de potencialidades entre países resultan

interesantes, aunque sólo midan las bases de influencia o si se quiere el poder, en su concepción clásica.

En conclusión, digamos que en el continente, al igual que en el resto del mundo, la política exterior está fuertemente influenciada por los recursos o capacidades que cada Estado posee. Resulta obvio afirmar que existen importantes diferencias en materia de recursos de política exterior entre los países. Quizás el único "secreto" radique, justamente, en la capacidad de los actores para manejarlos en el terreno de las relaciones externas de sus Estados.

### **El Presidente y las potencialidades del país**

Desde el discurso inaugural, Julio María Sanguinetti se ocupa de resaltar los recursos naturales del país como forma de aportar una visión optimista sobre el futuro nacional. Sanguinetti expresaba que el país debía crecer hacia afuera, produciendo más y mejor de acuerdo a su dotación de recursos. Así reafirmaba las enormes potencialidades de Uruguay, resaltando: la entrada del país en el área no aftósica; la producción básica de lana y su integración con el proceso agroindustrial; la industria manufacturera presente en muchos mercados del mundo; las agroindustrias vigorosas; la industria láctea, aún con sectores sumergidos tecnológicamente; la forestación y la constitución de una importante industria maderera.<sup>60</sup>

En este mismo sentido el Presidente en su viaje oficial a Brasil, el martes 21 de junio, pronunciaba un discurso en la Federación de Industrias de San Pablo. Resaltaba que Uruguay no tiene el poderío industrial de Brasil, pero tiene una tradición, "somos un viejo país de producción de lana, de cuero, de alimentos, de sectores agrícolas...". Agregaba que la preocupación estatal no puede ser la cantidad, sino la calidad; "pensamos en especialización, en complementación con industrias de mucho mayor porte como las que tienen... aquí en Brasil". Su conclusión al respecto era que esta estrategia nacional no implicaba competir en fuerza ni en cantidad, ofreciendo y pidiendo colaboración.<sup>61</sup>

### **Defensa y aprovechamiento de los recursos naturales**

Los temas preponderantes y recurrentes en el período analizado estuvieron comprendidos en el marco de las relaciones bilaterales de Uruguay con Argentina - primordialmente -, Paraguay y Brasil; resaltando, entre ellos, la preocupación del país en **materia energética**.

En el mes de abril de 1995, se celebró en Buenos Aires una reunión entre los cancilleres uruguayo y argentino, Alvaro Ramos y Guido di Tella, respectivamente. Durante el encuentro Di Tella reiteró la firme intención del gobierno argentino de privatizar su parte de la represa de Salto Grande y reducir a la mitad su aporte para el funcionamiento del complejo energético. Ramos respondió que para Uruguay la privatización de Salto Grande es un tema muy sensible y analizable en el marco de una política energética general, agregando que el gobierno "no ha endosado esa política privatizadora". El Ministro uruguayo consideró, además, que al tratarse de un ente binacional la decisión tenía que ser de común acuerdo.<sup>62</sup>

El viernes 26 de mayo se reanudaron las negociaciones al respecto. El gobierno argentino expresó su intención de conceder por veinte años la generación de energía de la represa - para lo que necesitaba la anuencia uruguaya -. Uruguay al respecto manifestó su intención de que la represa formara parte de un amplio plan de interconexión e integración.<sup>63</sup>

Finalmente el 1º de junio Uruguay reitera su posición contraria a la privatización de la venta de la energía que produce Salto Grande, advirtiendo que cualquier solución debería contemplar esta posición. En esa fecha, los cancilleres Ramos y Di Tella, el Ministro de Industria, Energía y Minería uruguayo Federico Slinger, integrantes de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande y el futuro embajador uruguayo Juan Raúl Ferreira abordaron tres temas fundamentales: el presupuesto de la represa, su futuro y la interconexión energética, especialmente por el interés de Uruguay de acceder al mercado argentino.<sup>64</sup>

El interés del Ministerio de Relaciones Exteriores por el tema queda confirmado en la visita - ya reseñada en IV.1 - de Alvaro Ramos al departamento de Salto, que incluyó un recorrido por la represa, en junio de 1995. Al respecto, el Canciller expresó que el planteo del gobierno argentino era entregar al sector privado la generación y venta futura de energía, mientras que Uruguay estaba dispuesto a analizar el tema bajo dos aspectos: mantener la administración de energía eléctrica que le corresponde y analizar el tema Salto Grande en un contexto más amplio de interconexión energética regional. Ramos explicó que para el país es básico y prioritario acceder al mercado argentino en materia eléctrica, tanto para vender como para comprar energía. Se planteó, también, la compra de excedentes de Yaciretá "a través de la interconexión que deberá hacerse entre dicha represa y Salto Grande", como forma de poder acceder al mercado paraguayo. Al mismo tiempo consideró lograr una conexión con la línea de alta tensión y el convertidor perteneciente a Brasil.<sup>65</sup>

Cabe agregar que el tema energético para el gobierno uruguayo no se agotó en la represa de Salto Grande. Durante el encuentro entre cancilleres de abril de 1995 quedó establecido que el Ministro Federico Slinger mantuviera una reunión con su colega argentino para estudiar la posible construcción de un gasoducto. Su viabilidad quedó

sujeta a la existencia de un reservorio para abastecer de gas natural a Buenos Aires, en los picos de consumo de invierno, y vendérselo a Brasil.<sup>66</sup>

En el mismo sentido en su visita a Salto y Paysandú del mes de junio, en diálogo con los sectores público y privado de ambos departamentos el Canciller Ramos confirma el interés por el proyecto de gasoducto con Argentina. Lo hace enmarcando el tema en un plan de desarrollo fronterizo con el país vecino, que habilitara el suministro de gas natural a Uruguay.<sup>67</sup>

Para finalizar podemos agregar que en la visita oficial a Brasil, el 21 de junio, los presidentes Julio María Sanguinetti y Fernando Henrique Cardoso emitieron una declaración conjunta expresando su decidido apoyo a las iniciativas destinadas a concretar la interconexión de sistemas eléctricos uruguayos y brasileños, a través de instalaciones de gran potencia y alta tensión. Asimismo, declararon su decidido apoyo a la ampliación de la integración energética, particularmente al suministro de energía Chuy - Chui y las interconexiones Rivera - Livramento y San Carlos - Presidente Mé dici.<sup>68</sup>

El segundo cuerpo temático sobre aprovechamiento y defensa de los recursos naturales tiene que ver con la **navegabilidad**. En la reunión mencionada Ramos y Di Tella en Buenos Aires - abril 1995 -, Uruguay propuso comenzar las obras de dragado del canal de Martín García con financiación del Fondo Financiero de la Cuenca del Plata (FONPLATA). La importancia del tema para el país radicaba en que el dragado permitiría la viabilidad de Nueva Palmira como punto culminante de la Hidrovía. En esta negociación Uruguay encuentra buena disposición de la Cancillería argentina, pero no así de la Secretaría de Transporte y de Navegación, más vinculada a entidades privadas interesadas en afianzar al canal Mitre como entrada de la Hidrovía.

En el encuentro se decidió que la navegabilidad del Río Uruguay se establecería a partir de un proyecto de dragado en tres tramos: Concepción del Uruguay, Paysandú y Salto. El tramo Salto - Paysandú, calculado como el más costoso, sería financiado por Uruguay debido al interés para la salida de la producción maderera.<sup>69</sup>

Sobre el punto el embajador designado en la república Argentina, Juan Raúl Ferreira anunciaba los primeros días de mayo que se llevaría a cabo el dragado del Río Uruguay tras informar que el gobierno argentino "ha dispuesto la realización de obras menores que permitirían llevar adelante este proyecto" en 1995. El diplomático confirmó, también, que Uruguay accedería al crédito del FONPLATA de 25 millones de dólares y haría aportes propios por 13 millones para poner en funcionamiento al canal Martín García.<sup>70</sup>

En su visita al litoral, Alvaro Ramos expresó que en la medida que se profundizara la utilización del Río Uruguay en las relaciones con Argentina, se redescubriría la vocación nacional por la navegación de cabotaje. Ramos agregó que "necesitamos sacar

explotación citrícola, hortícola y forestal de toda la zona del litoral uruguayo y es la forma de sacarla más económicamente, tratando... (de) crear una red navegable en los cursos medios e inferior del Uruguay, para luego pensar en la navegabilidad del curso superior del río".<sup>71</sup>

Cabe agregar que el interés de Uruguay en toda esta materia reviste tal magnitud, que en mayo de 1995 Julio María Sanguinetti compromete ante su predecesor Luis Alberto Lacalle el respaldo, con la misma decisión que la administración anterior, al dragado de 32 pies del canal Martín García. Lacalle fundaba su preocupación en el inicio, por parte de las autoridades argentinas, de las obras de profundización en el canal Emilio Mitre, competidor del Martín García en embarcaciones de gran calado. Esta reunión ya fue reseñada en IV.1.<sup>72</sup>

En relación al tema específico de la **Hidrovia Paraguay - Paraná** el Ministro de Relaciones Exteriores uruguayo y su similar paraguayo, Luis Ramírez Boettner, en la reunión del 6 de abril resaltan su trascendencia, determinante en la integración física y económica de los países de la Cuenca del Plata; se congratulan de los avances en cuanto a facilidades otorgadas en los Puertos de Montevideo y Nueva Palmira sobre todo en seguridad de cargas y reducción de tarifas, respectivamente; y, finalmente, analizan los alcances de los proyectos de corredores bioceánicos multilaterales y de los planes de realización y mejoramiento de las vías de conexión de los mismos con la Hidrovia.<sup>73</sup>

El tema tampoco estuvo ausente de la declaración presidencial brasileño - uruguayo del 21 de junio. En una breve y concisa cláusula, Cardoso y Sanguinetti destacaban la importancia de la Hidrovia, manifestando su interés en políticas de promoción de la navegación en el río Uruguay.<sup>74</sup>

## **Los recursos humanos en la política exterior**

### ***El Canciller y el personal diplomático***

A doce días del inicio de su gestión, Alvaro Ramos plantea la necesidad de que Uruguay tenga peso a nivel del Sistema Internacional haciendo valer sus antecedentes éticos, sus antecedentes de principios y lo que ha sido tradicionalmente su política exterior. Para esto la Cancillería "tiene que trabajar mucho", valorando que allí abundan los grandes profesionales y el personal altamente calificado. A este factor humano, sostenía, se le deberá motivar y trasladar sensación de seguridad. Esa sensación comprende respetar la carrera profesional, evaluar y respetar el esfuerzo, todo esto asegurando "que quien más trabaje va a ser recompensado y quien menos trabaje no lo será". Es fundamental, para el Ministro, transmitir una señal de tranquilidad, de no interferencia del sector político en la carrera profesional. Esto se traducirá en ascensos, en destinos, en calificaciones, en profesionalidad. Ramos manifiesta su compromiso con todo

el personal, en el sentido de respetar aquello que se haga en forma profesional, mensaje que en la oportunidad extendió al sector político.<sup>75</sup>

En mayo de 1995 Alvaro Ramos incursiona en el tema de los recursos que se le asignan al Ministerio de Relaciones Exteriores del presupuesto nacional. Sus opiniones fueron motivadas por una intervención en la Cámara de Representantes del Diputado Nacional por el departamento de Montevideo Alem García (Movimiento Nacional de Rocha - Partido Nacional) propiciando la reorganización y racionalización del Servicio Exterior uruguayo. García sostuvo en esa oportunidad que el mismo era oneroso, proponiendo el cierre de varias embajadas, especialmente en Centroamérica; la apertura de embajadas en África y Asia, por la importancia de esas regiones en el comercio internacional; la racionalización de funcionarios, agregando que los gobiernos debían designar cada vez menos dirigentes políticos para ocupar cargos diplomáticos.

El Canciller uruguayo declaró en la prensa nacional, en respuesta a la intervención del parlamentario, que las cifras absolutas podían ser muy impactantes para un discurso político, pero poco significativas en el análisis de un contexto presupuestal global. García había revelado que en 1994 el país erogó más de 44 millones de dólares en su Servicio Exterior. Ramos informó que ya se había encargado a varios grupos de trabajo una serie de ajustes para la preparación de la ley de presupuesto, reconociendo que quizás "uno de los problemas que tiene la Cancillería es de gestión".<sup>76</sup>

Para cerrar este tema resulta interesante destacar que Alvaro Ramos en una modalidad de trabajo distinta se reúne con embajadores uruguayos acreditados en países europeos, en un encuentro que se llevó a cabo en el viejo continente. En efecto, con posterioridad a la reunión celebrada en París entre los cancilleres del Grupo de Río y de la Troika de la Unión Europea, el Canciller uruguayo presidió el 18 de marzo el mencionado encuentro, también celebrado en esa ciudad. El mismo tuvo como finalidad tomar contacto con los Jefes de Misión para analizar los temas a su cargo, impartir lineamientos para su acción en el futuro y debatir sobre la forma de facilitar las tareas de dichas misiones.<sup>77</sup>

### ***El Servicio Exterior y el rol del diplomático***

El 6 de mayo de 1995 el embajador designado ante el gobierno de Estados Unidos, Alvaro Diez de Medina, afirmó a los medios de prensa que los embajadores "a veces se han detenido demasiado en sus funciones ceremoniales". Diez de Medina, quien llegó a la función diplomática sin haber pertenecido a los cuadros del Ministerio de Relaciones Exteriores, manifestó que el Servicio Exterior tal vez no le ha devuelto al país, lo que éste tenía derecho a esperar de él.

La primera respuesta pública al planteo la materializa el diplomático Jorge Borad quien afirmó sentirse agraviado por la genérica recriminación, "sentimiento que he constatado en muchos colegas".<sup>78</sup>

El 25 de mayo el Embajador Diego Zorrilla, Director General de Asuntos Culturales de la Cancillería, en su calidad de presidente de la Asociación de Funcionarios del Servicio Exterior calificó las expresiones de Diez de Medina como "fuera de lugar", cuestionando, además, que el poder político se exceda en designar como embajadores a personas ajenas a la Cancillería, ya que "un diplomático no se improvisa de la noche a la mañana". Zorrilla explicó que lo social es parte integral de la función diplomática, tarea que calificó de "bastante dura", ya que es luego del horario de oficina, en la distensión de una reunión, cuando se puede establecer una negociación menos fría. En segundo lugar sostuvo que la diplomacia le ha dado mucho al país, pero no pueden publicitarse esos logros por un principio indispensable de esta labor: la reserva. Señala como ejemplos las negociaciones en el MERCOSUR, la ronda Uruguay del GATT, la obtención de candidaturas internacionales y "un montón de pequeñas cosas que no se saben". Por último el Embajador asegura que el Canciller Alvaro Ramos quiere darle un perfil profesional al Ministerio quitando la influencia política, ya sea para el ascenso o para el destino.<sup>79</sup>

Pero no podemos cerrar el tema sin rescatar expresiones de un artículo escrito en un matutino nacional por el asesor presidencial en materia de Relaciones Internacionales, Embajador Adolfo Castells Mendivil sobre esta polémica. Castells califica a los embajadores de ejecutores y no diseñadores de la política exterior que traza el Presidente, que instrumenta el Ministro de Relaciones Exteriores y que emana del concepto ya consolidado, desde hace más de una década, de política exterior de Estado. Agrega que el diplomático es por esencia un negociador y un promotor de la imagen del país en todas sus facetas. El asesor presidencial agrega que manifestar que el Servicio Exterior no le ha dado al país lo que éste esperaba de él, es una clara generalización abusiva. Sin embargo reconoce que hubo decenas de personas que pasaron por las filas de la diplomacia "sin que nadie notase sus presencias". Señala, como problema adicional, que el Servicio Exterior tiene mala prensa y las críticas a éste cuentan con los plácemes de la mayoría de la opinión pública.<sup>80</sup>

### ***Los Jefes de Misiones Diplomáticas***

Con el fin de ilustrar la realidad del Servicio Exterior uruguayo, teniendo en cuenta la polémica detallada en el apartado anterior, agregamos el siguiente cuadro sobre la calidad de los jefes de misión acreditados en el extranjero, a mayo de 1995.

|   |        |
|---|--------|
| Total de misiones en el exterior:                 | 52 (*) |
| Embajadas:  | 47     |
| Representaciones ante organismos internacionales: | 15     |

(\*) De éstas, 29 están dirigidas por jefes de misión que poseen la calidad de diplomáticos, 15 por personas designadas en base a criterios políticos y las ocho restantes por funcionarios pertenecientes al escalafón técnico profesional del Ministerio de Relaciones

## V. CONCLUSIONES

Se ha vuelto usual, en los últimos tiempos, señalar la conveniencia de definir políticas de Estado, o sea programas que reflejando acuerdos de varios partidos superan la duración de una administración de gobierno. La búsqueda se orienta a mantener designios e instrumentos en largos plazos, pues se confía que en ellos se podrá conseguir mucho de lo que el país ha perseguido en las últimas décadas: inversión externa, mercados rentables y seguros, complementación e integración económica con los vecinos, preservación y explotación de recursos naturales compartibles. Estas políticas de Estado conllevan un doble peligro. Por un lado la durabilidad puede inducir a acuerdos muy formales, robustecer la propensión juricista de la acción externa uruguaya y dejar fuera de la política exterior los asuntos más polémicos. Pero por otra parte, es indiscutible, que los consensos llevan a la prolongación de pautas, ya que un acuerdo interpartidario, sólo puede ser sustituido por otro de igual naturaleza.<sup>1</sup>

La corta duración del período analizado y la multiplicidad de variables desde las que hemos abordado el tema sólo nos permiten extraer conclusiones generales sobre dos aspectos:

**El primero de ellos en cuanto al nivel de coincidencia de las plataformas pre-electorales de los "socios mayores" de la coalición de gobierno,** para que avanzada esta administración pueda concluirse sobre las posturas proyectadas desde los programas a la política exterior. Estas conclusiones, en un futuro, deberán estudiarse a la luz de:

- a) La existencia de un monopolio por parte del Presidente de la República y su entorno de la elaboración y conducción de la política exterior, teniendo en cuenta los fuertes elementos presidencialistas de las normas constitucionales uruguayas; o
- b) La existencia de real participación de los partidos políticos en la materia o, por lo menos, de pautas establecidas por el gobierno de coalición para instaurar o intentar instaurar una política exterior de Estado.

En primera instancia debemos aseverar que la propuestas electorales aludidas no presentan ni en su estructuración, ni en algunas definiciones de fondo un nivel de coincidencia significativo.

En relación a ideas básicas y principios rectores de la política exterior, la propia conceptualización de política exterior muestra diferencias de enfoque. Mientras para el FB

---

<sup>1</sup> Pérez Antón, Romeo. "VACILACION ANTE LOS UMBRALES: APUNTA UNA POLITICA EXTERIOR". Revista Uruguaya de Ciencia Política. Instituto de Ciencia Política. N°3, Año 1989. Pags 19-36.-

la misma es sinónimo de relacionamiento del Uruguay con el mundo, para MO la política exterior representa una dimensión primaria de todos los empeños nacionales, producto de su visión de integrar al MERCOSUR en todas las ramificaciones de la vida nacional. Por otra parte para el sector nacionalista también es necesario el desarrollo de una política comunitaria, para los socios del Tratado de Asunción, junto al tradicional desarrollo de política exterior, destacando que la política exterior no es un mero agregado ni un perfeccionamiento de políticas domésticas, tampoco una simple función de protección del espacio interno. En definitiva los niveles de coincidencia resultan mediatizados y si se quiere disminuidos, si partimos de la base que los sectores aludidos tienen una diferente concepción en las propias hechuras de políticas.

Dentro del mismo tema existe una apelación histórica del FB sobre las figuras del coloradismo, que a su entender, marcaron el rumbo de la política exterior uruguaya, así como sobre el primer gobierno de Julio María Sanguinetti, por su labor en la reinserción del Uruguay democrático. A pesar de esto, ambos sectores encuentran grandes puntos de coincidencia en los principios definidores de la acción internacional del país a través de su historia, los que deberán continuar y profundizarse.

En segundo término en la inserción del Uruguay en el Sistema Internacional, el FB analiza y da significado al fenómeno del multipolarismo para mostrar sus repercusiones en Uruguay. MO concluye, a través de un racconto histórico, que la inserción pasa por comprender que el MERCOSUR debe ser la medida principal de la acción en el exterior como "horizonte ordenador". En este punto ambos se afilian a la visión de los círculos concéntricos, pero MO incluye en el tercero de ellos a España, generando el espacio iberoamericano.

En tercer lugar, desde nuestra división analítica, la política de comercio exterior se delinea por ambos sectores a partir de dos aspectos centrales: el completar el proceso de liberación comercial y el incremento de los niveles de competitividad nacional. Sin embargo el documento de MO enfatiza y desarrolla, inclusive con varias propuestas concretas, la coparticipación Estado - agentes económicos privados.

En relación al MERCOSUR y la integración regional, el FB destaca logros concretos en la administración 1985 -1990 en lo que tiene que ver con el abandono de la política pendular y equidistante en relación a Argentina y Brasil. Fuera de esto, el MERCOSUR es concebido como el círculo concéntrico, a profundizar sobre determinadas bases explicitadas. MO estructura, para el tema, un apartado independiente titulado "Integración regional y política exterior" e insiste con la diferenciación de la política comunitaria, no descuidando otros aspectos de la inserción en el Sistema Internacional.

El último aspecto destacable tiene referencia con el rol institucional en la política exterior. Allí, el nivel de coincidencia es importante, si bien existen énfasis diferentes según temáticas específicas. Ambos sectores proponen el aumento en el grado de tecnificación,

profesionalización y modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores. También los dos sectores coinciden en la diversificación de cometidos, pero la propuesta forobatllista es más detallada acerca de la redistribución de recursos humanos, con el fin de lograr la máxima presencia en el extranjero. En relación a reformas institucionales en el comercio exterior los dos sectores concuerdan en la necesidad de generar instancias de coordinación entre organismos públicos, pero como expresáramos anteriormente hay un énfasis marcado en la propuesta de MO, para que en esa coordinación intervengan "protagonistas del quehacer económico nacional". Esta coparticipación alcanza niveles de asistencia estatal al sector privado en diferentes modalidades.

**El segundo aspecto tiene relación a la coincidencia a nivel de agenda gubernamental**, y dentro de los temas de esa agenda manifestaciones y acciones concretas de los actores de la política exterior nacional.

El propio Presidente de la República ha manifestado en varias oportunidades, y desde su primer período en el gobierno -1985 - 1990 -, el deseo de construir los lineamientos de una política exterior que no dependa de los intereses circunstanciales del partido que está en el poder, sino de los intereses permanentes del país. Al respecto, en enero de 1995, Sanguinetti entregó en manos de los dirigentes políticos, de los lemas con representación parlamentaria, un documento en el que exhortaba al respaldo parlamentario, por claras mayorías, y el apoyo de las fuerzas políticas para los acuerdos de Ouro Preto. Argumentaba que el proceso de integración en el MERCOSUR constituía una política de Estado.<sup>2</sup> Una vez definida la instauración del gobierno de coalición, en su discurso de asunción, el Presidente expresaba que este gobierno se iniciaba con un espíritu de entendimiento, reconociendo que así lo exigía el resultado de la elección y el propio sistema político. No obstante, pocos días antes señalaba, ante un periodista brasileño, que la coalición no obligó a su Partido a renuncias programáticas ya que "con el (...) Nacional no teníamos diferencias de filosofía, sino de política".<sup>3</sup>

El Canciller Ramos también señaló, claramente, que el país se encontraba ante el desarrollo de una política de Estado en la materia y que esto aparejaba grandes implicancias en lo interno con relación a: agentes económicos, sectores sociales y desarrollo del interior del país. Doce días después de haber asumido su cargo, Alvaro Ramos aseguraba que el país sostendría una política exterior de Estado, fundamentada en principios como: autodeterminación de los pueblos, no intervención, respeto por los Derechos Humanos, solución pacífica de controversias y fortalecimiento de los organismos internacionales, principios éstos que se convirtieron en la razón misma de la supervivencia de Uruguay como Estado.<sup>4</sup> En relación específica a la vinculación de los

---

<sup>2</sup>La República, 20 de enero de 1995.-

<sup>3</sup>El Observador, 2 de marzo de 1995. La República, 2 de marzo de 1995.-

<sup>4</sup>El País, 12 de marzo de 1995.-

gobiernos departamentales con la política exterior, Ramos expresaba, en su visita a los departamentos litoraleños de Salto y Paysandú, que su gestión apuntaba al relacionamiento directo con los mismos, especialmente con los fronterizos, ya que una política exterior de Estado con el proceso de integración mercosuriano tiene que pasar por una política explícita de frontera.<sup>5</sup>

La segunda coincidencia a destacar tiene referencia a la vinculación democracia/integración. Sobre este tema Sanguinetti señalaba, en diciembre de 1994 en una conferencia de prensa en Asunción, que el MERCOSUR era producto de la reconstrucción democrática, ya que los regímenes dictatoriales dificultaron el desarrollo de los procesos de integración.<sup>6</sup> En esa misma dirección el Canciller Alvaro Ramos, en el homenaje al héroe nacional cubano José Martí, remata su discurso exhibiendo el carácter democrático del Gobierno que él integraba. En nombre de ese mismo gobierno compromete sus mejores esfuerzos para que sea realidad una América Latina unida y próspera, y plenamente democrática.<sup>7</sup>

La tercera coincidencia de agendas surge desde los acuerdos del 14 de febrero entre las distintas fuerzas políticas, para iniciar la labor del gobierno. Allí se plasmaba la idea que tanto para la estrategia de desarrollo como para el crecimiento económico se debía acrecentar el valor de la competitividad nacional. En ese rumbo, pocos días después y desde su discurso de asunción, Sanguinetti sentenciaba que el proceso de integración le imponía a Uruguay la búsqueda de espacios de mercado para todos aquellos sectores que han demostrado capacidades, todo ello en el contexto de una economía que se sustente a sí misma y financie áreas como educación, salud y vivienda.<sup>8</sup> Ramos abundaba y detallaba este concepto, once días después, cuando en una entrevista periodística comprometía su respaldo a las empresas que pudieran acceder a los mercados donde estuvieran capacitadas para competir.<sup>9</sup>

La última coincidencia, y quizás la cuantitativamente más significativa tuvo como eje la maximización de los recursos naturales. Alvaro Ramos en negociaciones bilaterales con su colega argentino, Guido Di Tella, planteaba que si bien, en primera instancia Uruguay pretendía seguir administrando la Represa de Salto Grande, el tema debía ser analizado en un contexto más amplio de interconexión energética regional.<sup>10</sup> A su vez en la visita presidencial a Brasil - junio de 1995 -, Julio María Sanguinetti y Fernando

---

<sup>5</sup>Dirección de Prensa (M.RREE), 12 de junio de 1995. La República, 16 de junio de 1995.-

<sup>6</sup>El Observador, 23 de diciembre de 1994.-

<sup>7</sup>Dirección de Prensa (M.RREE), 19 de mayo de 1995.-

<sup>8</sup>El Observador, 2 de marzo de 1995.-

<sup>9</sup>El País, 12 de marzo de 1995.-

<sup>10</sup>Búsqueda, 20 de abril de 1995. Búsqueda, 11 de mayo de 1995. La República, 2 de junio de 1995. La República, 16 de junio de 1995.-

Henrique Cardoso emiten una declaración que compromete apoyo a las iniciativas destinadas a concretar la interconexión de los sistemas eléctricos binacionales, remarcando el interés en la ampliación de la integración energética.<sup>11</sup>

En otra área, durante una reunión entre Ramos y Di Tella - llevada a cabo en abril, en la ciudad de Buenos Aires - el Canciller uruguayo proponía el comienzo de las obras de dragado del canal Martín García, reconociendo la importancia del tema por la viabilidad del Puerto de Nueva Palmira, como punto culminante de la Hidrovía Paraguay - Paraná.<sup>12</sup> Este tema conlleva tal importancia, en el ámbito nacional, que es motivo de un compromiso del Presidente Sanguinetti con su antecesor Luis A. Lacalle para continuar con el impulso al dragado del canal.<sup>13</sup>

Por último cabe señalar que ninguno de los dos jerarcas ignoran la importancia del tema específico de la Hidrovía. En el encuentro del 6 de abril Ramos resalta, junto al Canciller paraguayo, su trascendencia como factor para la integración física y económica de los países de la Cuenca del Plata, congratulándose por las facilidades otorgadas por los puertos de Nueva Palmira y Montevideo, al tiempo que analizan los alcances de los proyectos de corredores bioceánicos y su conexión con la Hidrovía.<sup>14</sup> Por su parte Sanguinetti y Cardoso, en su reunión del 21 de junio, incluyen en la declaración presidencial una cláusula donde, destacando la importancia de la Hidrovía, manifiestan su interés en políticas de promoción de la navegación por el Río Uruguay.<sup>15</sup>

A modo de **comentarios finales** consideramos oportuno incluir alguna reflexión adicional en el terreno de: los actores elegidos para este estudio, el protagonismo nacional en materia de relacionamiento exterior y las acciones en torno a lo que definiéramos en II.2 como percepciones de poder.

Digamos, en primer lugar, que en un futuro será importante darle la valoración apropiada a: la constatación de la existencia de una política exterior de Estado, y a la designación de Alvaro Ramos - dirigente y Senador electo del Partido Nacional - al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sobre su figura agreguemos que si bien este trabajo descarta cualquier enfoque en consideración a estilos personales, el hecho de que Ramos fuera durante la pasada administración nacionalista Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, parece haber influido por lo menos en dos aspectos de su gestión: la valoración a los factores geográficos como variable de abordaje de la política exterior; y la novedosa línea de trabajo que supone la visita de un canciller a los departamentos del

---

<sup>11</sup>El Observador, 22 de junio de 1995.-

<sup>12</sup>Búsqueda, 20 de abril de 1995.-

<sup>13</sup>El Observador, 30 de mayo de 1995.-

<sup>14</sup>Dirección de Prensa (M.RREE), 6 de abril de 1995.-

<sup>15</sup>El Observador, 22 de junio de 1995.-

interior del país.

En cuanto al Presidente de la República cabe resaltar la coincidencia en las directivas a los embajadores designados ante Argentina y Estados Unidos, para ejecutar "políticas agresivas" en materia de intercambio cultural. Sería importante, entonces, confirmar si en su relacionamiento externo el gobierno prioriza esta materia.

En lo que tiene que ver con el protagonismo nacional digamos que en el período analizado la participación uruguaya en cumbres internacionales no revistió transcendencia cuantitativa ni cualitativa. La excepción la constituye el Grupo de Río, al canalizar temas como el relacionamiento con la Unión Europea y el seguimiento de otras cumbres a nivel del Sistema Internacional, en más de una reunión. Recordemos que es en ese ámbito donde Uruguay presenta una propuesta concreta y sustancial, logrando que se transforme en el tema de mayor relevancia de la XIV Reunión Ordinaria de los Cancilleres - mayo de 1995 -. La propuesta, como vimos, versaba sobre la coordinación de los mecanismos de integración regional.

En el ámbito de las relaciones bilaterales tanto el número como la temática las hacen aparecer como de alcance limitado. En general los acuerdos se refieren a aspectos secundarios como exoneraciones de visados. La excepción la constituyó la reunión del 6 de abril entre los Ministros de Relaciones Exteriores de Uruguay y Paraguay, al abarcar una importante agenda de sus relaciones bilaterales.

En cuanto a enfoques de equilibrio de poder, encontramos en la relación con Estados Unidos un juego de negociaciones que reviste características paradójales. Mientras desde la Cancillería y el Ministerio de Defensa se planteó una clara oposición a la propuesta norteamericana para delinear el nuevo papel de las Fuerzas Armadas del continente - durante el encuentro en Williamsburg -, Iturría aprovecha ese mismo ámbito para solicitar al país del norte la intensificación de la cooperación bilateral en el área militar - luego de que el gobierno de Washington suspendiera el acuerdo para abastecimiento de armas, como represalia por la oposición de Uruguay a la intervención en Haití -.

En el campo de esta clase de enfoques no parece muy claro, desde la visita de Sanguinetti a Brasil, el abandono - pregonado desde su primera presidencia - de la política pendular con referencia a las dos grandes potencias subregionales. Vemos como desde fuentes oficiales se aseguraba que Uruguay estaba más cerca de Brasil, ya que el Presidente argentino, Carlos Menem, desarrollaba un enfoque integracionista abarcador de todas las Américas. Cabe recordar que Sanguinetti y Cardoso firman 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. Por otra parte la apuesta - declarada como central desde la propia plataforma electoral del Foro Batllista - a fortalecer la industria y la producción, según manifiesta el propio equipo económico del gobierno, tiene su componente decisivo en la estabilidad brasileña. La estabilidad en la República

Argentina, se aseguraba, produce efectos directos en la expansión del sector servicios.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALLISON, GRAHAM

La Esencia de la Decisión. Buenos Aires. GEL. 1988. Introducción, Capítulos III, V y Conclusiones.

ARBUET VIGNALI, HEBER

Lecciones de Derecho Diplomático y Consular. Tomo I. Montevideo. FCU. 1992. p. 33-56.

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

"La Política Exterior de la Consolidación Democrática". Mimeo. Montevideo. FCS, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales. s/f.

BIZZOZERO, LINCON y LUJAN, CARLOS

La Política Exterior del Gobierno de Transición (1985-1989). Montevideo. FCS, Departamento de Posgrado, FCS. 1992. Capítulos I y II.

DEL ARENAL, CELESTINO

Introducción a las Relaciones Internacionales. México. Rei - México. 1995. Referencias varias.

DEPETRE, JOSE LION

Derecho Diplomático. México. Textos Universitarios. 1974. p. 21-48.

DIEZ de VELAZCO, MANUEL

Instituciones de Derecho Internacional Público. Tomo I. Madrid. Tecnos. 1994. p. 539-544.

DOMINGUEZ CAMPORA, ALBERTO

Derecho Internacional Público. Tomo I. Montevideo. Organización Taquigráfica Medina. s/f. p. 235-251.

ESCUDE, CARLOS

El Realismo de los Estados Débiles. Harvard University, The Center for International Affairs. s/f. Capítulos III y V.

EISENBERG, ALFREDO

Curso de Derecho Diplomático. Tomo I. Montevideo. FCU. s/f. Referencias varias.

GROS EPIELL, HECTOR

"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

La Agenda Internacional en Uruguay: Política Partidaria y Debate Interno. Montevideo. FCS, Serie Documentos de Trabajo. N°10. 1994. Referencias varias.

LUJAN, CARLOS

Cambio de Régimen y Política Internacional. El Caso Uruguayo. Montevideo. IMM, División Cultura. 1993. p. 112-124.

MONETA, CARLOS J.

"Los Procesos de Globalización, Reflexiones sobre su Concepción y Efectos sobre la Evolución del Sistema Mundial". En: Revista de Estudios Internacionales. Santiago. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales. N° 106, Año XXVII, Abril - junio 1994. p. 173-196.

OLLOQUI, JUAN JOSE

La Diplomacia Total. México. Fondo de Cultura Económica. 1994. p. 15-37.

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. FCS, 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.

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.

VAN KLAVEREN, ALBERTO

"Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Modelo para Armar". En: Revista de Estudios Internacionales. Santiago. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales. Nº98, Año XXV, Abril - junio 1992. p. 169-216.

WILHELMY, MANFRED

"Las Decisiones de Política Exterior en Chile". Política Exterior y Decisiones en América Latina. M. Wilhelmy y otros. Buenos Aires. GEL, Programa RIAL. 1990. p. 135-164.

WILHELMY, MANFRED

Política Internacional: Enfoques y Realidades. Buenos Aires. CINDA, GEL. 1988. p. 141-155 y 230-253.

## **DOCUMENTOS**

Constitución. Aprobada en el plebiscito del 27 de noviembre de 1966. Montevideo. Barreiro y Ramos. 1980.

El Uruguay entre Todos. El Programa 2000 del Foro Batllista. Montevideo. 1994.

Manos a la Obra. Como Hacerlo. Programa de Gobierno. Montevideo. 1994.

Protocolo de Ouro Preto. Secretaría Administrativa del MERCOSUR. Montevideo. 1995

Tratado de Asunción y Protocolo de Brasilia. En: Instrumentos Jurídicos del MERCOSUR. Tomo I. Buenos Aires. BID-INTAL. 1994.

## **OTRAS FUENTES**

Comunicados de Prensa y otras documentaciones. Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa. (10/3/95 a 12/6/95).

Artículos periodísticos. (23/12/94 a 22/6/95).

1.El Observador, 2 de marzo de 1995.-

2.El País, 12 de marzo de 1995.-

3.Búsqueda, 2 de marzo de 1995.-

4.Dirección de Prensa (M.RREE), 9 de mayo de 1995. La República, 10 de mayo de 1995.-

5.La República, 7 de junio de 1995.-

- 6.La República, 18 de abril de 1995.-
- 7.El Observador, 3 de mayo de 1995. La República, 3 de mayo de 1995. La República, 9 de mayo de 1995.-
- 8.Dirección de Prensa (MRREE), 24 de abril de 1995.-
- 9.Dirección de Prensa (M.RREE), 1º de junio de 1995.-
- 10.Dirección de Prensa (M.RREE), 6 de abril de 1995 y 11 de mayo de 1995.-
- 11.El Observador, 7 de junio de 1995.-
- 12.Dirección de Prensa (M.RREE), 12 de mayo de 1995.-
- 13.Dirección de Prensa (M.RREE), 12 de marzo de 1995.-
- 14.Dirección de Prensa (M.RREE), 7 de abril de 1995.-
- 15.Dirección de Prensa (M.RREE), 10 de marzo de 1995.-
- 16.Dirección de Prensa (M.RREE), 19 de mayo de 1995 y 23 de mayo de 1995.-
- 17.Dirección de Prensa (M.RREE), 7 de abril de 1995.-
- 18.Dirección de Prensa (M.RREE), 17 de abril de 1995 y 28 de abril de 1995.-
- 19.Dirección de Prensa (M.RREE), 31 de marzo de 1995.-
- 20.Dirección de Prensa (M.RREE), 28 de marzo de 1995.-
- 21.Dirección de Prensa (M.RREE), sin fecha.-
- 22.Dirección de Prensa (M.RREE), 4 de abril de 1995.-
- 23.Dirección de Prensa (M.RREE), 26 de mayo de 1995.-
- 24.Dirección de Prensa (M.RREE), 6 de abril de 1995.-
- 25.Búsqueda, 11 de mayo de 1995 y 10 de agosto de 1995.-
- 26.Búsqueda, 22 de junio de 1995. El Observador, 22 de junio de 1995.-
- 27.El Observador, 23 de diciembre de 1994.-
- 28.El Observador, 1º de marzo de 1995.-
- 29.La República, 19 de mayo de 1995.-
- 30.La República, 9 de febrero de 1995.-
- 31.El Observador, 2 de marzo de 1995.-
- 32.La República, 2 de marzo de 1995.-
- 33.La República, 18 de abril de 1995.-
- 34.El Observador, 30 de mayo de 1995.-
- 35.Dirección de Prensa (M.RREE), 12 de junio de 1995. La República 16 de junio de 1995.-
- 36.La República, 20 de enero de 1995.-

- 37.El Observador, 15 de febrero de 1995.-
- 38.El Observador, 23 de diciembre de 1994.-
- 39.El Observador, 2 de marzo de 1995.-
- 40.El Observador, 11 de mayo de 1995 y 21 de junio de 1995.-
- 41.El Observador, 26 de diciembre de 1994.-
- 42.Búsqueda, 22 de junio de 1995.-
- 43.El País, 12 de marzo de 1995.-
- 44.La República, 8 de marzo de 1995. El Observador 12 de marzo de 1995.-
- 45.Dirección de Prensa (M.RREE), 10 de marzo de 1995.-
- 46.Dirección de Prensa (M.RREE), 17 de marzo de 1995.-
- 47.Dirección de Prensa (M.RREE), 19 de mayo de 1995 y 23 de mayo de 1995.-
- 48.El Observador, 12 de junio de 1995 y 13 de junio de 1995.-
- 49.El Observador, 7 de junio de 1995.-
- 50.Dirección de Prensa (M.RREE), 9 de mayo de 1995.-
- 51.Dirección de Prensa (M.RREE), 12 de mayo de 1995.-
- 52.La República, 19 de mayo de 1995.-
- 53.El Observador, 9 de mayo de 1995.-
- 54.El Observador, 7 de junio de 1995.-
- 55.Búsqueda, 22 de junio de 1995.-
- 56.Dirección de Prensa (M.RREE), 17 de abril de 1995 y 28 de abril de 1995.-
- 57.Dirección de Prensa (M.RREE), 6 de abril de 1995.-
- 58.Dirección de Prensa (M.RREE), 21 de mayo de 1995.-
- 59.Dirección de Prensa (M.RREE), 19 de mayo de 1995.-
- 60.El Observador, 2 de marzo de 1995.-
- 61.Búsqueda, 22 de junio de 1995.-
- 62.Búsqueda, 20 de abril de 1995.-
- 63.Búsqueda, 11 de mayo de 1995.-
- 64.La República, 2 de junio de 1995.-
- 65.La República, 16 de junio de 1995.-
- 66.Búsqueda, 20 de abril de 1995.-
- 67.Dirección de Prensa (M.RREE), 12 de junio de 1995.-

- 68.El Observador, 22 de junio de 1995.-
- 69.Búsqueda, 20 de abril de 1995.-
- 70.El Observador, 9 de mayo de 1995.-
- 71.La República, 16 de junio de 1995.-
- 72.El Observador, 30 de mayo de 1995.-
- 73.Dirección de Prensa (M.RREE), 6 de abril de 1995.-
- 74.El Observador, 22 de junio de 1995.-
- 75.El País, 12 de marzo de 1995.-
- 76.El Observador, 10 de mayo de 1995. La República, 10 de mayo de 1995. El Observador, 11 de mayo de 1995.-
- 77.Dirección de Prensa (M.RREE), 17 de marzo de 1995.-
- 78.Búsqueda, 18 de mayo de 1995.-
- 79.Búsqueda, 25 de mayo de 1995.-
- 80.El Observador, 8 de junio de 1995.-
- 81.Búsqueda, 25 de mayo de 1995.-