

***TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR URUGUAYA:
DE LOS AUTORES PARADIGMÁTICOS A LA REALIDAD JURÍDICA***

Wilson Fernández Luzuriaga (*)

**Serie Documentos de Trabajo N° 85
Unidad Multidisciplinaria
Octubre, 2015**

**Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
ISSN 1688-5074**



**Programa de Estudios Internacionales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

(*) Profesor Adjunto del Programa de Estudios Internacionales.

Introducción	5
I. Conceptos y modelos tradicionales en toma de decisiones	6
I.1. Definiciones desde la Ciencia Política	6
I.2. El ingreso en la agenda de investigación de las Relaciones Internacionales	7
I.3. La convergencia Relaciones Internacionales-Ciencia Política	9
I.4. Los trabajos más relevantes en Relaciones Internacionales	10
I.5. La propuesta para el espacio latinoamericano y nacional	18
II. La dimensión estructural-decisoria en Uruguay	20
II.1. Algunos conceptos sobre las dimensiones estructural y procesal	20
II.2. La dimensión estructural a partir del Derecho Internacional	23
II.2.1. La remisión histórica al Derecho Constitucional	23
II.2.2. El Estado y sus órganos de expresión	24
II.2.3. La intervención parlamentaria	29
II.3. El derecho positivo uruguayo	33
II.3.1. Sobre el Poder Ejecutivo	33
II.3.2. Sobre el Poder Legislativo	37
II.3.3. Sobre la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo	41
II.3.4. La política exterior	43
Reflexiones finales	48
Cuadro	
La dimensión estructural en Uruguay y los modelos de toma de decisiones	54
Bibliografía	55

Introducción

Este trabajo supone la elaboración de un marco conceptual sobre toma de decisiones en política exterior uruguaya, argumentando la centralidad del triángulo presidente-canciller-parlamento. Para la Ciencia Política, la “teoría de las decisiones colectivas” se ocupa de problemas que ya cuentan con una importante tradición en la historia del pensamiento político occidental. La innovación no radica tanto en sus contenidos, sino en el método con el que se propone renovar el estudio de problemáticas antiguas, referidas a las condiciones de funcionalidad y estabilidad de las formas de gobierno democráticas (D’Alimonte, 2008: 423).

Las visiones fundacionales de la disciplina Relaciones Internacionales posicionaron al Estado nacional como un protagonista principal y hasta exclusivo, atribuyéndole la característica de actor racional y unificado. En términos generales, su política exterior era expuesta como reactiva a las condicionantes provenientes del sistema internacional y como autónoma de las características, contextos y conflictos coyunturales del sistema político y la sociedad civil nacionales. A nivel epistemológico, las primeras teorías propias se cimentaron en la aprehensión -en tanto objeto de estudio- del comportamiento de los Estados en el sistema internacional, sin poner de relieve las variables internas que influyen en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Como consecuencia, esa construcción inicial contribuyó al divorcio de la política exterior de los estudios de políticas públicas, con sus marcos teóricos y metodológicos. En este panorama, la aparición de las propuestas sobre toma de decisiones en la disciplina, también, fue producto de un cuestionamiento esencialmente metodológico. Pero la temática-problemática abordada, prontamente, se extendió a aspectos sobre la identificación de los factores que afectan al decisor en política exterior, tanto constreñimientos planteados en el propio sistema político nacional del Estado en cuestión, como dificultades y retos provenientes del sistema internacional.

Este trabajo, en primer término, y partiendo de definiciones básicas de la Ciencia Política en toma de decisiones, rescata la vigencia de los tres autores que, con sus modelos, marcaron una impronta en las Relaciones Internacionales: Graham T. Allison, Robert D. Putnam y Alexander George. En segundo término, describe el sistema de toma de decisiones en la política exterior uruguaya, adoptando y adaptando una propuesta del

internacionalista argentino Roberto Russell, anclada en el derecho positivo nacional. Por último, en las reflexiones finales, se rescatan elementos de los modelos, funcionales al triángulo decisional propuesto.

I. Conceptos y modelos tradicionales en toma de decisiones

I.1. Definiciones desde la Ciencia Política

A partir del reconocimiento a aportes desde otros campos y dimensiones disciplinarias -“de la teoría económica a la teoría de los juegos y de la economía del bienestar a la teoría de las finanzas públicas”-, Roberto D’Alimonte (2008: 423) insiste con la contribución de la teoría de las decisiones colectivas en materia del método analítico. El autor resalta la presentación de una estructura lógico-deductiva que parte de axiomas sobre el comportamiento de la elección individual para fijar una serie de teoremas, basados en el problema de la agregación de las preferencias individuales en una elección colectiva.

El punto de partida de una teoría sobre toma de decisiones está en la distinción entre decisiones individuales y decisiones colectivizadas. Mientras la decisión individual supone que cada individuo decide por sí mismo, la decisión colectivizada se define, *a contrario sensu*, como una decisión no individual en la que interviene un grupo en el proceso decisorio. No obstante, una decisión colectivizada puede ser tomada por una sola persona, cuando dicha decisión es vinculante para toda una colectividad. Incluso, en política exterior, la naturaleza obligatoria de esa decisión no se agota en el compromiso que genera al sistema político y a la sociedad civil del decisor, ya que se puede llegar a responsabilizar al Estado del que emana frente a otros actores del sistema internacional.

En definitiva, las decisiones individuales no plantean problemas a la hora de establecer reglas decisionales. Lo mismo ocurre cuando la decisión colectivizada es tomada por un órgano monocrático. La teoría de la decisión toma relevancia cuando en una decisión colectivizada, la facultad decisional radica en un grupo de individuos. Los grupos pueden ser órganos de grandes dimensiones, como un cuerpo electoral, u órganos de pequeñas dimensiones como una comisión parlamentaria. Pero una vez determinado que el poder decisional se otorga a un grupo “se hace necesario establecer qué regla debe utilizarse para agregar las preferencias (opiniones o intereses) de los individuos en una elección colectiva” (D’Alimonte, 2008: 424).

Para este problema central de la agregación de las preferencias, lo que realmente importa a efectos de aplicar los resultados de la teoría, es el nivel mínimo de interdependencia entre los miembros del grupo. Incluso, hay autores que limitan el concepto de decisión colectiva a grupos en los que la relación entre miembros es del tipo “cara a cara” y por eso, a menudo, se usa indistintamente la expresión “teoría de los comités” en referencia a la teoría de las decisiones colectivas. Sin llegar a ese extremo, cabe reconocer que, efectivamente, existen diferencias de funcionamiento entre pequeños y grandes grupos, como por ejemplo, la mayor posibilidad de cooperación que ofrecen los primeros, precisamente, en virtud de la relación “cara a cara” (D’Alimonte, 2008: 424).

I.2. El ingreso en la agenda de investigación de las Relaciones Internacionales

Lincoln Bizzozero (2011: 57-59) destaca el surgimiento de una serie de “teorías de alcance medio” en la disciplina, a partir de una aproximación, esencialmente metodológica, elaborada por una corriente de analistas que reacciona frente al *statu quo* de la disciplina. En efecto, en las décadas del cincuenta y sesenta, surge un debate sobre el método de las Relaciones Internacionales, entre quienes se autodenominaron científicos y los tradicionalistas. Los primeros cuestionan los medios y técnicas utilizados en la disciplina por su falta de calidad y por la cantidad de datos requeridos. Se trató de una crítica a la interpretación y explicación hecha a partir de la Historia y basada en una metodología histórico-interpretativa.

La controversia pasó a ser conocida como el segundo debate en Relaciones Internacionales, desarrollado en la década de los cincuenta y sesenta, tras el primero que enfrentó a realistas e idealistas en el nacimiento de la disciplina con la segunda posguerra mundial. No obstante, este cuestionamiento al estado del arte formó parte de un debate mayor y generalizado entre las dos tradiciones intelectuales de las Ciencias Sociales, referidas a cuestiones epistemológicas y metodológicas, como consecuencia del impacto de la revolución behaviorista.

Para Elsa Llenderozas (2010: 392), el debate estuvo atravesado por el enfrentamiento entre los autores que reconocen la influencia de los valores sobre la opción investigadora, sin que lleguen a negar la objetividad de su propia tarea, con los defensores de una neutralidad absoluta en el proceso hacia el conocimiento, vinculados habitualmente con las

técnicas behavioristas. La autora sentencia que las críticas mutuas fueron superadas, como en las demás Ciencias Sociales, por la revolución posbehaviorista.

De allí derivan perspectivas diferentes a la hora de determinar qué es una teoría en Relaciones Internacionales. Esther Barbé (1995) ilustra como Raymond Aron (1967: 838) niega la existencia de una teoría científica de las Relaciones Internacionales, equivalente a la teoría económica, definiendo a la teoría como un sistema hipotético-deductivo constituido por un conjunto de proposiciones, cuyos términos están rigurosamente definidos, y donde las relaciones entre los términos -o variables- se revisten a menudo de forma matemática. Por el contrario, Kalevi Holsti (1985: 3) defiende la posibilidad de teorizar en el campo de las Relaciones Internacionales, basándose en la existencia de un conjunto de proposiciones descriptivas y explicativas sobre la estructura, las unidades y los procesos de la política internacional que trascienden el tiempo, el lugar y las personas.

La corriente tradicionalista o de los filósofos clásicos abrega a una teoría generalmente normativa que juzga la realidad desde valores o juicios apriorísticos sobre la naturaleza de los hombres o las instituciones. Como consecuencia, las preguntas en sus enunciados teóricos refieren a cuestiones esenciales como paz y orden versus estado de guerra permanente en el sistema internacional. Las respuestas derivan de la reflexión filosófica, en tanto conocimiento racional supraempírico o intuitivo. El método es una aproximación a la teoría derivada de la Filosofía, la Historia y el Derecho, desde una confianza explícita en el ejercicio del propio juicio y con la idea que la mera utilización de estándares estrictos de verificación y de prueba –con formulismos y fascinación por los métodos matemáticos- genera respuestas poco relevantes en las relaciones internacionales (Barbé, 1995: 53).

La corriente moderna, empirista o científica se orienta a una teoría basada en el estudio de fenómenos concretos en relaciones internacionales, intentando seguir la lógica popperiana de organizarla en formato de definiciones rigurosas -incluso con formulaciones matemáticas-, proposiciones lógicas y conexiones causales empíricamente observables y, en consecuencia, verificables. En cuanto al método, se aleja de la Filosofía, la Historia y el Derecho para utilizar técnicas de análisis tomadas de la Ciencia Política, la Sociología, la Psicología y la Antropología, entre otras disciplinas, como: estudios de comportamiento, análisis de contenido, simulación, teoría de juegos, correlaciones estadísticas, etc. Se trata de observar regularidades en el comportamiento, conceptualizarlas, darles forma con la

construcción de modelos y hasta cuantificarlas. Las críticas a la corriente tradicional se centran en su método de conocimiento -descriptivo, inductivo, subjetivo, basado en la intuición, en el buen juicio y en la reflexión- más atinente al sentido común que a un análisis científico (Barbé, 1995: 53).

Las propuestas y los trabajos sobre casos concretos de la corriente científica evidenciaron, como requisito, comprender la realidad a partir de su propia estructura. A efectos de contextualizar las teorías de toma de decisiones en este segundo debate y dentro de esta corriente, cabe acotar la explicación de Bizzozero (2011: 57) sobre la destreza metodológica que propugnan los científicos en materia de obtención de datos que viabilicen la interpretación de esa estructura y por lo tanto de la realidad. El autor afirma que los datos requeridos de la realidad se basaron en el comportamiento de los individuos para luego llegar al Estado.

I.3. La convergencia Relaciones Internacionales-Ciencia Política

Como se adelantara en la Introducción, las teorías fundacionales en Relaciones Internacionales posicionaron al Estado nacional como un protagonista principal y hasta exclusivo, atribuyéndole la característica de actor racional y unificado. Los esfuerzos teóricos y metodológicos para incorporar aspectos de la política doméstica en el comportamiento de los Estados dirigidos al sistema internacional, tienden a responder preguntas sobre la interpretación de los actores internos de un país acerca de los incentivos en el escenario internacional, sobre las limitaciones exógenas más relevantes en materia de formulación y ejecución de la política exterior, y todo frente a la vieja pregunta de por qué los Estados accionan o reaccionan de forma diferente ante los mismos estímulos exógenos.

El internacionalista chileno Pablo Valenzuela (2013: 2) ubica aproximadamente en la década del setenta la proliferación de estos estudios y llega a afirmar que desde una evolución conceptual y teórica, el análisis concreto de la política exterior de los Estados nacionales se sitúa, actualmente, entre las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política: “Se trata de una convergencia entre los procesos de toma de decisiones en un contexto de racionalidad limitada y las acciones que se derivan de esas decisiones y de las que devienen acciones de los Estados en la política mundial”.

Desde un punto de vista teórico, Valenzuela (2013: 20) encuentra, al menos, dos formas de hacer realidad esa convergencia. La primera, desde las Relaciones Internacionales, radica en el realismo neoclásico, en tanto apuesta para estudiar la interacción del Estado en el sistema internacional desde su posición relativa, pero considerando la forma en la cual se toman las decisiones que lo llevan a desarrollar ciertas acciones en su interacción con otros actores en el sistema internacional. La segunda apela al análisis de la política exterior (*Foreign Policy Analysis*) que centra la explicación sobre la interacción de los actores domésticos con influencia en la política exterior y comprende: las características del líder en tanto tomador principal de decisiones; el congreso nacional, relevando el rol de los legisladores; la burocracia del Servicio Exterior, desde la posición como grupo autónomo al interior del Estado y desde la estructura organizacional que determina los procesos de implementación de la política exterior; los actores domésticos autónomos que busquen promover sus intereses en un contexto mundial cada vez más internacionalizado, supuestos en los que se excluye las decisiones relativas a la seguridad.

En definitiva, el estudio de la toma de decisiones es funcional a esa convergencia que coloca a la política exterior en un espacio común y equidistante entre las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política. La primera por considerar la forma en que se perfecciona una decisión, con la influencia de los actores políticos y sociales internos, para entender una interacción sistémica entre actores internacionales, aún cuando el formulador priorice el balance de poder sistémico o regional. La segunda, y quizás más obvia, por centrar la explicación en la interacción de los actores domésticos incluidos en un proceso de toma de decisiones, reconociendo aspectos que escapan a esa interacción, relativos a la seguridad nacional. No obstante, los modelos de explicación difieren en la unidad de análisis, el Estado y los individuos, respectivamente. Y esta sería la diferencia principal entre los enfoques macro y micro, pues se trata de concepciones diferentes de racionalidad (Walker, 2011: 23).

I.4. Los trabajos más relevantes en Relaciones Internacionales

La teoría de toma de decisiones en Relaciones Internacionales supone la creación de un Estado como modelo de ficción, con características aplicables a todos los Estados. Ese actor internacional por excelencia, se expresa a través de órganos decisorios con carácter representativo y vinculante. Pero la teoría reconoce un sistema de decisiones complejo que

no se agota en esos órganos centrales e incluye otros actores internos gubernamentales y no gubernamentales -e incluso internacionales y extranjeros- con capacidad de influir en la decisión gubernativa. Por otra parte, la teoría de toma de decisiones también justifica su construcción de modelos en la idea que la decisión de un Estado requiere de conocimiento y análisis previo de la conducta de los órganos decisorios de otros Estados y de cómo éstos laudaron las influencias y presiones de otros actores en su esfera doméstica.

Cualquier esfuerzo por dar cuenta de la evolución conceptual, teórica y metodológica de la toma de decisiones en Relaciones Internacionales va a resaltar como aportes fundamentales los trabajos de Graham T. Allison, *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*, de 1971, y de Robert D. Putnam, “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel” de 1988. Asimismo, fue trascendental para la evolución mencionada, la contribución de Alexander George con su libro, *La decisión presidencial en política exterior: el uso eficaz de la información y el asesoramiento*, de 1980, aunque presente modelos más asociados a un sistema de trazado de política exterior dentro del poder ejecutivo y, más particularmente, del entorno del jefe de Estado y/o gobierno.

Allison (1988 [1971]) construyó una tipología con tres modelos sobre toma de decisiones en política exterior desde un estudio de caso: la crisis de los misiles en Cuba, entre Estados Unidos de América y la Unión Soviética de 1962. Parte de la afirmación que la mayoría de los analistas explican e, incluso, predicen la conducta de los gobiernos nacionales en torno de un único modelo conceptual -al que describe- y adiciona dos modelos alternativos con el objetivo de suministrar una base para mejorar explicaciones y predicciones.

El primer patrón descrito, el “modelo del actor racional (o modelo clásico)”, considera las decisiones en materia de relaciones exteriores como acciones elegidas por la nación o el gobierno para maximizar ciertos fines u objetivos estratégicos. La nación o el gobierno son concebidos “como una instancia unitaria y racional de toma de decisiones”, como por ejemplo el presidente o el entorno presidencial, que se dispone a actuar frente a peligros y oportunidades provenientes del sistema internacional (Allison, 1988: 65). La solución final deriva de la suma de la actividad de los representantes de gobierno relevantes para el problema dado; por tanto la acción se muestra como una elección ordenada y regular entre resultados alternativos (Allison, 1988: 65). El autor explica que este modelo debe ser

complementado por marcos de referencia que se centren en la maquinaria gubernamental. Y para este propósito ofrece los otros dos modelos.¹

El “modelo de proceso organizacional” considera a la decisión gubernamental como el resultado de “una constelación de organizaciones aliadas de manera difusa, en la cima de las cuales se instalan los conductores gubernamentales” y no como producto de la acción de una nación o un gobierno monolítico (Allison, 1988: 132). La lógica de la decisión pasa por una segmentación de problemas y por el fraccionamiento del poder, debido a que el control de los múltiples problemas, que concentran los asuntos de carácter internacional, reclama la participación de varias organizaciones. Alison (1988: 133-134) afirma que en materia de prioridades para enfrentar los problemas, el modelo estimula el “parroquialismo organizacional”, debido a: la información selectiva accesible a la organización; el reclutamiento de personal para la organización; la contratación de individuos dentro de la organización; las presiones de pequeños grupos dentro de la organización; la distribución de recompensas por la organización. La acción es concebida como un *output* organizacional, desde un carácter programado, como actualización de rutinas preestablecidas; requiere descentralizar la responsabilidad y el poder, pero este requerimiento corre en paralelo con la necesidad de coordinación y control centralizado en política exterior (Allison, 1988: 134-140).

Finalmente, el “modelo de política gubernamental (o modelo burocrático)”, se apoya en el anterior, pero no asume la suposición del control parcial de los líderes gubernamentales, sino que plantea a la política exterior como una resultante política o competencia intensiva entre actores e instituciones: “compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios que tienen intereses diversos e influencias asimétricas” (Allison, 1988: 237). En definitiva, no considera a un actor unitario, sino a varios actores en rol de jugadores, quienes: atienden cuestiones estratégicas específicas, pero también diversos problemas intranacionales; actúan de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales, y no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos; toman decisiones gubernamentales a través del “tira y afloja” característico de

¹ Ante esto, Rodríguez Díaz (2011: 9) afirma que este modelo se explica desde la perspectiva teórica realista o estadocéntrica en Relaciones Internacionales y agrega: “Luego del debate de los años setenta, cuando se cuestionó [al] enfoque realista por parte del Transnacionalismo y con el desarrollo de los sistemas políticos nacionales y sociedades actuales, la intervención de múltiples órganos y entidades, públicas y privadas, se considera clave en el análisis de la acción externa de los países”.

la política, no a través de una elección única y racional (Allison, 1989: 213). No obstante, si bien la actividad que da como resultado decisiones y acciones se caracteriza por la existencia de pactos entre miembros del gobierno, estos son siempre materializados a través de canales regulares que estructuran el juego. Y, a su vez, se trata de un gobierno constituido desde el ordenamiento jerárquico de los jugadores (Allison, 1988: 237-238).

Como conclusión, se puede afirmar que el modelo del actor racional entiende a la conducta gubernamental como una elección realizada por un sujeto unitario, quien toma la decisión. El modelo de proceso organizacional considera a la acción gubernamental como un *output* organizacional parcialmente coordinado por un grupo de líderes. Y, desde la advertencia que los líderes instalados en las cumbres de las organizaciones no constituyen un grupo monolítico, el modelo de política gubernamental nos muestra a la decisión como pactos entre jugadores, dentro de una jerarquía gubernamental, que se procesa en circuitos regularizados con normas jurídicas, reglas y decretos que otorgan potestades a determinados actores para comprometer los recursos de una sociedad ante terceros. Esto atenúa la afirmación del propio Allison sobre un presidente que deja de ser una figura monolítica en la toma de decisiones para constituirse en un jugador más en el “tira y afloja” del juego político.

El aporte de Putnam (1996 [1988]) desde la pretensión de construir un modelo de análisis ni puramente nacional ni puramente internacional, sentencia que interpretaciones hechas en términos de causas nacionales y efectos internacionales o bien de causas internacionales y efectos nacionales, representan solamente un análisis de equilibrio parcial, ya que no alcanzan a explicar cómo la política nacional de varios países llega a interrelacionarse con una negociación internacional.

El autor considera necesario ir más allá de la mera constatación de que factores nacionales influyen en asuntos internacionales y viceversa, así como de los simples catálogos de ejemplos que muestran esa influencia. Se trata de encontrar teorías que integren ambas esferas explicando las áreas de interrelación (Putnam, 1996: 78). Pero también se trata de reconocer la inevitabilidad del enfrentamiento interno acerca de la concepción de interés nacional entre miembros del gobierno que buscan reconciliar las exigencias nacionales y las internacionales (Putnam, 1996: 119).

Así, Putnam concibe la política de muchas negociaciones internacionales como “juegos de doble nivel”. En el nivel nacional (o nivel II), los grupos persiguen sus intereses presionando a su gobierno y los políticos buscan poder, construyendo coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional (o nivel I), los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales. Cada líder político nacional aparece en ambas mesas de juego. En la mesa de negociación nacional estarán los representantes de los partidos políticos, legisladores, portavoces de organismos nacionales, representantes de grupos de presión y los propios consejeros del líder. Al otro lado de la mesa internacional se ubicarán los homólogos extranjeros con sus respectivas mesas nacionales. El autor explica que ninguno de los juegos puede ser ignorado por los tomadores de decisiones, en virtud de que, mientras negocian, sus respectivos países se posicionan tan interdependientes como soberanos (Putnam, 1996: 79).

Desde un punto de vista analítico, Putnam (1996: 82-83) recomienda descomponer el proceso en dos fases: la negociación entre los actores implicados que lleva a un acuerdo provisional (nivel I) y las discusiones separadas dentro de cada grupo representado, sobre si ratificar o no el acuerdo (nivel II). Este segundo nivel puede implicar procedimientos formales como el acuerdo parlamentario para la ratificación de tratados o simplemente la necesidad de consensos con representantes de agencias burocráticas y grupos de interés. De todas formas estas fases pueden no corresponder a una lógica secuencial. Así, en el nivel II es probable que se discuta y negocie para llegar a una posición inicial de cara a las negociaciones en el nivel I, o que la necesidad de ratificación en el nivel II afecte la negociación en el nivel I.²

La propuesta de los juegos de doble nivel marca la necesidad que los formuladores de la política exterior con facultad de negociación, participen en las dos mesas para lograr resultados favorables a los intereses nacionales y a los intereses particulares de los grupos domésticos. Por ello, Putnam insiste en la tarea de un mediador o “negociador principal”, en tanto miembro del poder ejecutivo que constituye el único vínculo formal entre los dos niveles, y actúa entre la mesa de negociación internacional y las presiones políticas

² Para Valenzuela (2013: 9): “El interés del autor por considerar los elementos domésticos nace por la necesidad que tienen los compromisos internacionales de ser ratificados por los actores nacionales para ser incorporados al ordenamiento jurídico nacional”.

nacionales. En este juego resulta razonable suponer que, en política exterior, el negociador principal si tiene que hacer una elección, normalmente hará primar sus cálculos nacionales, ya que su propia permanencia en el cargo dependerá, a menudo, de su posición en el nivel nacional (Putnam, 1996: 115). Pero, el supuesto que se trate de un agente sin una visión independiente y que actúe siempre en beneficio de los grupos a los que representa, no es realista; las preferencias de un negociador principal pueden diferir de las de los sectores a los que representa (Putnam, 1996: 113-114).

Para complementar la descripción del proceso, el autor también adopta el concepto de “conjuntos ganadores”, en referencia a aquellos grupos o actores, con sus composiciones e intereses particulares, que promueven el acuerdo. Sobre estos, el autor levanta dos supuestos. El primero arriesga que, a igualdad de condiciones, los conjuntos ganadores grandes hacen que el acuerdo del nivel I sea más probable. Cualquier acuerdo exitoso deberá caer en los límites de los conjuntos ganadores del nivel II. Por lo tanto, la aceptación del acuerdo dependerá de que los conjuntos ganadores se solapen en el nivel II, en cada país involucrado en la negociación. A la inversa, cuanto más pequeños sean esos grupos ganadores, menor probabilidad habrá de que se solapen y aumentará tanto el riesgo del fracaso en la negociación como la capacidad y probabilidad de veto, en alguna instancia nacional. El segundo supuesto arriesga que el tamaño relativo de los conjuntos ganadores en el nivel nacional afectará la distribución de ganancias conjuntas que se deriven de la negociación internacional. En otras palabras, cuanto más grande se perciba en el nivel internacional al conjunto ganador del nivel nacional que respalda al negociador, más presión podrán ejercer sobre éste sus contrapartes (Putnam, 1996: 85-88).

Finalmente, cabe agregar la diferencia que el autor marca entre defección voluntaria y defección involuntaria del negociador principal en su tarea de ratificación en el nivel II. La defección voluntaria hace referencia a que el negociador principal –“un egoísta racional”- se eche atrás ante la ausencia de contratos que obliguen a su Estado. La defección involuntaria refleja la incapacidad del negociador de cumplir con la promesa a causa del fracaso de la ratificación (Putnam, 1996: 85).

Como se adelantara en párrafos introductorios, en esta evolución no puede ignorarse el aporte de George (1991 [1980]) desde la figura presidencial y dentro del ámbito del poder ejecutivo. George plantea que, en política exterior, el presidente se ve enfrentado al desafío

de armonizar la calidad de las decisiones con dos requerimientos. El primero radica en la necesidad de lograr suficiente consenso dentro de su propia administración, en el congreso y en la opinión pública, sin sacrificar la calidad de la decisión. El grado de apoyo necesario varía según las diferentes acciones presidenciales y la coyuntura histórica, y la evaluación presidencial indicará el nivel mínimo de consenso requerido en cada ocasión. El segundo requerimiento hace a que el presidente, siempre en busca de la calidad de la decisión, debe prestar atención a los límites temporales y al uso adecuado de los recursos disponibles en el trazado de políticas. Una decisión no puede prolongarse en el tiempo al punto de reducir las posibilidades de un resultado exitoso, y no debe consumir una parte desproporcionada de los recursos humanos y materiales disponibles (George, 1991: 13-15).

Pero el autor, también realiza una identificación entre alta calidad en la decisión e interés nacional, con un presidente que elige una política o una opción que es más probable favorezca dicho interés, evaluando costo y riesgo aceptables. No obstante, George (1991: 15-17) asegura que el concepto abstracto de interés nacional, muchas veces es tamizado por la propia concepción subjetiva del presidente. Ante esto existen “diversos resguardos” contra esa contaminación: la justificación que el presidente debe hacer sobre su criterio de interés nacional ante sus asociados, ante el congreso y ante la opinión pública; su conciencia sobre el valor de esa justificación en tanto freno para permitir que sus necesidades personales o intereses políticos afecten la calidad de la decisión; la institucionalización de gran parte de la toma de decisiones presidenciales, en tanto medidas organizativas, de procedimiento y de personal.

Desde el argumento que el sistema de trazado de políticas debe tener en cuenta el comportamiento del individuo, del grupo y de la organización dentro del poder ejecutivo, George (1991: 25) determina tres contextos o subsistemas interrelacionados entre sí: el contexto individual, a modo de ejemplo el presidente o el secretario de Estado; el contexto del pequeño grupo de relaciones “cara a cara”, en el que entra el presidente con un grupo reducido de asesores; el contexto de la organización de procesos organizados y coordinados jerárquicamente entre los diversos departamentos y agencias del poder ejecutivo con competencias en política exterior.³ El autor realiza dos advertencias para un

³ Sobre esta propuesta, Rodríguez Díaz (2011: 10) concluye que, en realidad, George sigue el criterio de Allison sobre el establecimiento de modelos y procedimientos para establecer procesos deseables de toma de decisiones en política exterior. No obstante, se aleja de aquél, introduciendo una perspectiva sistémica.

investigador. La primera radica en la necesidad de considerar que estos tres subsistemas están interrelacionados, interactuando para producir resultados en política exterior, cada uno generando formas para afrontar tareas cognitivas y de procedimiento propias de la toma de decisiones. La segunda sobre la influencia de otros subsistemas que interactúan con los tres señalados; a saber, el congreso, la opinión pública, y los gobiernos aliados y neutrales.

Finalmente, George (1991: 154-155) advierte sobre la importancia de la personalidad del presidente para desarrollar un sistema de trazado de políticas y un estilo de administración. Concretamente, desde una comparación de presidentes muestra la influencia de características afianzadas en sus respectivas personalidades. La primera hace al estilo cognitivo, aludiendo a la forma en la cual el presidente define sus necesidades informativas para tomar decisiones. La segunda refiere al sentido de la eficacia y la competencia en tareas de administración y toma de decisiones, en cuanto a habilidades y tareas que un presidente se siente proclive a cumplir. La tercera radica en su orientación personal hacia el conflicto político y hacia el conflicto interpersonal entre sus asesores en torno a la política, lo que probablemente determine su orientación hacia una política de gabinete, hacia una política burocrática y hacia un juego político más amplio que rodea al poder ejecutivo.

De aquí, el autor identifica tres modelos. El “modelo formalista”, se caracteriza por una ordenada estructura de trazado de políticas que suministra procedimientos bien definidos, líneas jerárquicas de comunicación y un sistema de personal estructurado. Busca beneficiarse de diversos enfoques y juicios de los participantes, pero desalienta la negociación y el conflicto abierto entre ellos. El “modelo competitivo”, se basa en la expresión más abierta y desinhibida de opiniones, análisis y consejos divergentes. Tolerancia y llega a alentar, la ambigüedad organizativa, la superposición de jurisdicción y los canales múltiples, hacia y desde el presidente. El “modelo colegiado”, muestra al presidente intentando crear un equipo de miembros del personal y de asesores que trabajen juntos, con el fin de identificar, analizar y resolver problemas políticos, para luego incorporar y sintetizar lo más posible las posiciones divergentes. Intenta beneficiarse de la diversidad y la competencia en el trazado de políticas, pero también evitar el “provincianismo estrecho”, alentando a funcionarios del gabinete y a asesores a identificarse con la

perspectiva presidencial. La participación colegiada busca eludir los excesos de lucha interna, negociación y transacciones del modelo competitivo (George, 1991: 155-157).

I.5. La propuesta para el espacio latinoamericano y nacional

En 1990, en pleno período de consolidación de los procesos de democratización en varios países del continente, Roberto Russell -analizando textos de varios autores latinoamericanos recopilados en el libro *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*- presentó una propuesta para caracterizar un sistema de toma de decisiones, compuesto por una estructura y un proceso decisorios, en base a dos continuos: centralización-descentralización y unidad-fragmentación. En este trabajo, recogiendo el modelo del internacionalista argentino, se propone un marco analítico para comprender el sistema de toma de decisiones en Uruguay, contemplando tres dimensiones interrelacionadas: la institucional, la estructural y la procesal.⁴

La dimensión institucional refiere a las normas formales, básicamente de rango constitucional, que delimitan cuáles son los órganos de representación del Estado en el exterior y, a su vez, cuáles son las instituciones que poseen autonomía para tomar decisiones en esa área (Fernández Luzuriaga, 2010: 102). La dimensión estructural -o estructura decisoria según denominación de Russell- está integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen, en un período determinado, la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida. En cambio, la dimensión procesal -proceso decisorio para Russell- hace a una lógica dinámica que implica la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y del exterior, que procuran ejercer influencia sobre la política exterior, en un secuencia temporal que se inicia con una conjunción de estímulos internos y externos que requiere una decisión gubernamental y finaliza cuando dicha decisión es efectivamente adoptada en la dimensión estructural. Así, el análisis de la dimensión estructural o estructura decisoria requiere relevar características como tamaño, diferenciación y especialización, al tiempo que la dimensión procesal o proceso decisorio

⁴ La inclusión de la dimensión institucional es una propuesta de Hernán Olmedo González como colaborador en el trabajo de Wilson Fernández Luzuriaga del año 2010, “Política exterior e inserción internacional de Uruguay”. Russell distingue, únicamente, estructura y proceso decisorios.

se caracteriza por influencia, evaluación de información y de alternativas, y adopción efectiva de decisiones (Russell, 1990: 255-256).

La distinción analítica de Russell vincula al espacio político, definido esencialmente por las normas, con los actores que en un tiempo determinado tienen capacidad de tomar decisiones desde esa estructura gubernativa. Esto abona al acierto de Olmedo de reforzar los recursos analíticos sobre toma de decisiones en política exterior, introduciendo una dimensión meramente institucional o normativa. Asimismo, mientras las dimensiones institucional y estructural dan cuenta de elementos más estáticos o, al menos, no fácilmente modificables, la dimensión procesal manifiesta el componente más dinámico del proceso de toma de decisiones, ya que refiere a las interrelaciones e influencias en el escenario político en un tiempo determinado. Pero, en definitiva, en la fusión de las dimensiones institucional y estructural radica la decisión final, válida y jurídica del gobierno en política exterior. Entonces, es posible sostener que el espacio de autoridad está determinado por la ingeniería institucional existente, lo estructural por los actores del sistema político que en un momento determinado tienen legitimidad para tomar las decisiones y lo procesal por las intervenciones generadas entre actores gubernamentales y no gubernamentales -nacionales y del exterior- con el fin de influir en la estructura decisoria.

Desde las categorías de estructura y proceso decisorios, Russell (1990: 258-263) aporta un modelo de análisis y hasta de calificación de la política exterior de un país determinado en un contexto temporal definido. Para el autor, el número de actores gubernamentales que participa en el proceso decisorio es un indicador sobre el grado de centralización-descentralización de la política exterior, al tiempo que la coherencia, la cohesión y el acuerdo darán cuenta del grado de unidad-fragmentación en dicho proceso. Así, se podrá calificar a los procesos decisorios como centralizados y unitarios, centralizados y fragmentados, descentralizados y unitarios o descentralizados y fragmentados.

En una definición radicada en un régimen de gobierno presidencial atenuado, y con estricto apego a las normas constitucionales, se puede sostener que la dimensión estructural en la política exterior uruguaya queda centralizada en la concurrencia de voluntades entre el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores, con las intervenciones eventuales del Poder Legislativo, como se analizará en los apartados siguientes.

II. La dimensión estructural-decisoria en Uruguay

II.1. Algunos conceptos sobre las dimensiones estructural y procesal

Confirmando la validez de esta distinción entre dimensión estructural y procesal, Tokatlain y Merke (2014: 255-259), desde la verificación que la política exterior es una política pública que requiere escasa legislación, afirman que a los funcionarios responsables de su conducción les resulta más accesible contar con un marco decisorio más desestructurado y relativamente pequeño. Estos funcionarios oficiales detentan cuatro “cartas en la manga” relevantes: poseen el poder de iniciativa; ostentan la capacidad para definir el ambiente internacional y las amenazas externas; tienen el control sobre la información y la propaganda, y retienen el poder último del Estado para ejercer la coerción externa. Como conclusión, los autores explican que en política exterior existe un esquema decisorio más segmentado y jerárquico que en política interna, hay más participación y control del mandatario en el proceso de toma de decisiones y prevalece un partidismo más silenciado.

No obstante, como en otros países latinoamericanos, dentro de los poderes ejecutivos, otros ministerios y agencias forman parte de la dimensión procesal. Y, en temas determinados, siempre atinentes a la inserción internacional del país, y en contextos específicos pueden irrumpir en la dimensión estructural. A pesar de que las cancillerías aspiren a un control integral o, al menos, a una coordinación efectiva en relaciones exteriores, la complejidad de las mismas y las relaciones internacionales devenidas en fenómeno global, hacen que deban compartir funciones y responsabilidades. Las áreas que históricamente se han posicionado con mayor autonomía de los roles asumidos por las cancillerías han sido defensa nacional, sobre todo en países desarrollados, y economía.⁵

En el área de defensa nacional, el ministerio respectivo o las fuerzas armadas, dependiendo de la capacidad de centralización de la cartera como órgano esencialmente político, son actores privilegiados en el relacionamiento externo de un país, concretamente en temas

⁵ Cabe apuntar la reflexión del internacionalista chileno Heraldo Muñoz (1987: 433), cuando, al analizar diversas perspectivas teóricas aplicadas al estudio de las políticas exteriores de los países latinoamericanos, afirmaba que: “Si pudiésemos utilizar la noción de ‘paradigma’ según la definición de Khun, se podría sostener que un posible paradigma de los estudios internacionales en los países avanzados se basaría en conceptos tales como ‘conflicto’ y ‘seguridad’, en tanto que un posible paradigma latinoamericano tendría que fundarse en conceptos como ‘desarrollo’ e ‘independencia’”.

tradicionales como defensa nacional y seguridad nacional. Y, no sin debate, a veces asumen nuevas competencias conexas, derivadas de la protección de fronteras como: represión de contrabando, narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas y toda forma de terrorismo. En el área económica, las cuestiones abordadas refieren a la inserción económica-comercial, al manejo de la deuda externa, a la protección de industrias locales, entre otras, manejadas por ministerios de Economía, bancos centrales, ministerios de la producción e, inclusive en Uruguay, empresas públicas. Esta verificación ha llevado a sostener la existencia de verdaderas diplomacias económicas paralelas. Tokatlian y Merke (2014: 265) concluyen que, en este escenario, no es sencillo distinguir entre política exterior y política de comercio exterior, ya que aunque la segunda debería operar en la circunscripción de la cancillería, queda cada vez más sujeta a la naturaleza cambiante del modelo de desarrollo doméstico y las externalidades negativas de sus crisis y giros

La dimensión procesal se completa, en primer lugar, y todavía a nivel de actores gubernamentales, con la macrocategoría de las unidades subnacionales como gobiernos estatales, provinciales, departamentales o municipales. En segundo lugar, y ya en una macrocategoría de actores no gubernamentales, es ineludible el peso de los partidos políticos, las asociaciones empresariales, las gremiales sindicales, las diversas organizaciones no gubernamentales y los medios de prensa. Ambas macrocategorías atienden a la defensa de intereses particulares, por región o por actividad, salvo los partidos políticos, cuyo modelo específico de sociedad y Estado debería incluir concepciones sobre relaciones internacionales acordes al interés general.⁶

Al respecto queda incluido, dentro del legítimo juego democrático, las agendas propias de los grupos de interés que buscan influenciar sobre las dimensiones estructurales de los Estados nacionales para que éstas, por acción u omisión, no perjudiquen sus intereses particulares. En ese sentido es útil reconocer la división de la escuela realista de las

⁶ Para el caso argentino, Tokatlian y Merke (2014: 274) sostienen que tres asuntos comprometen a las provincias en materia internacional: el manejo de los recursos naturales, en particular cuando estos se comparten con países vecinos e involucran obras de infraestructura binacional; los costos distributivos de las decisiones adoptadas por el gobierno nacional en materia comercial y de inversiones; el flujo de personas en provincias fronterizas en materia de narcotráfico, de crimen organizado y de acceso al empleo y al sistema de salud. En resumen, las provincias no participan del diseño estratégico de la política exterior, pero pueden ser actores gravitantes cuando se trata de la relación con países vecinos que involucran intereses materiales. Los autores como conclusión, plausible de generalización, sostienen que el peso de los gobernadores al frente de las unidades subnacionales y la concentración de la política exterior en una estructura decisoria con pocos actores, también dependen de la tensión centralismo-descentralización en cada Estado nacional.

Relaciones Internacionales entre temas de alta y baja política. Los temas de alta política relacionados con la paz y seguridad del país respectivo sufrirán menos la influencia de los círculos que se alejen de la estructura decisoria.

El propio juego democrático ha venido instalando, desde las décadas de los ochenta, nuevos temas en la agenda internacional de los Estados nacionales como formas innovadas de comercio, ciencia y tecnología, comunicaciones, derechos humanos y medio ambiente. Estos nuevos temas, si bien suelen escapar de las atribuciones formales de control parlamentario ampliando el margen de maniobra de los poderes ejecutivos, como veremos en II.2.3, han hecho ingresar a otros grupos de interés en la dimensión procesal. Los modelos de Allison, George y sobre todo de Putnam, analizados en este trabajo, aportan algunas aristas relativas al equilibrio entre los intereses nacionales vistos como una agregación de intereses gubernamentales y particulares, y a equilibrios en la arena internacional del negociador.

Resumiendo todos estos conceptos, desde los desafíos de un sistema internacional pos guerra fría, Carlos Eduardo Mena K. (1989: 200-201) advertía que el sistema de toma de decisiones de las políticas exteriores quedaría afectado por tres fenómenos. El primer fenómeno hace a las generalizadas tendencias a la democratización de las sociedades nacionales, lo que supone mayor participación e involucramiento de la sociedad civil en temas y problemas de política externa. El segundo radica en la conciencia generalizada en muchos países, en cuanto a que sus estrategias de desarrollo se encuentran estrechamente vinculadas a la inserción internacional. El tercero deriva de la necesaria incorporación de dimensiones que tornan más compleja la agenda internacional y requieren procesos más modernos de toma de decisiones como las nuevas tecnologías, las consideraciones económicas globales y las nuevas formas de violencia y conflictos.

Confirmando los conceptos de los últimos párrafos, a principios de la década de los noventa, el internacionalista chileno Alberto van Klaveren (1992: 180-181), en uno de los trabajos más citados en todo el continente, "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar", daba cuenta de las nuevas peculiaridades de los procesos decisorios, ante la modernización y democratización de las respectivas sociedades nacionales. Aseguraba que el alto nivel de centralización y concentración de poder, tradicionalmente imputado a los presidencialismos latinoamericanos, no impidió la

emergencia de batallas burocráticas entre entidades con sus propios valores y percepciones. En muchas de esas pujas, los presidentes retienen la palabra final. Pero no todos los asuntos se deciden en ese alto nivel y esos presidentes pueden ver limitada su intervención a un mero papel de árbitros.

Tokatlian y Merke (2014: 263-264) concluyen que si bien el foco político y administrativo de la política exterior reside en la cancillería, el cuadro doméstico es más complejo. Primero, porque los ministerios de relaciones exteriores no suelen demandar mucho presupuesto nacional, al menos comparado con los gastos e inversiones que demandan los ministerios a cargo de la salud, la educación o el desarrollo social. Segundo, porque, como la política exterior no requiere de mucha legislación, los funcionarios de la cancillería suelen quedar afuera del regateo doméstico entre agencias y legisladores que intercambian votos y recursos. Tercero, por la proliferación de “minicancillerías” en los distintos ministerios que complejiza aún más la inserción internacional del país, como áreas reservadas a los asuntos internacionales en materia de medio ambiente, energía, agricultura, industria o ciencia y tecnología. Cuarto, por las dificultades de contar con funcionarios técnicamente preparados en diversos temas de alta complejidad y con funcionarios con dominio de varios idiomas. Quinto, por las agencias que han rivalizado con la cancillería en el manejo de los asuntos internacionales, destacándose las fuerzas armadas y los ministerios de Economía.

II.2. La dimensión estructural a partir del Derecho Internacional

II.2.1. La remisión histórica al Derecho Constitucional

Las relaciones entre Estados pueden asumir solo dos formas de manifestación, la pacífica y la violenta. Las relaciones pacíficas, canalizadas mediante la negociación, encuentran su forma más acabada en los acuerdos internacionales, en tanto creadores de derechos y obligaciones entre los Estados parte. No obstante también las relaciones violentas son, hoy día, concebidas por la comunidad internacional como un espacio sujeto a normas que regulan la relación entre beligerantes y abrevan a la protección de los derechos humanos, tanto de los efectivos militares como de la población civil. Para encarar en forma reglada el universo de las relaciones internacionales, la remisión del Derecho Internacional al derecho

interno fue estampando normas constitucionales que demarcaron la titularidad legítima en la representación del Estado nación y los límites a la acción política de los jerarcas.

La personificación de la nación en la figura del monarca explica que las relaciones internacionales fueran concebidas desde lógicas interpersonales, “hasta que la revolución las convirtió en internacionales” (Artola, 2005: 197). A partir de la multiplicación de las relaciones entre Estados, la figura de un canciller o ministro de relaciones exteriores fue adquiriendo carácter de órgano de representación hasta ostentar la misma potestad vinculante que el jefe de Estado y/o gobierno. En el ámbito interno muchas de las acciones de uno y otro, se instituyeron como objeto de aprobación preceptiva por parte de los poderes legislativos nacionales.

Concretamente, la Constitución de Estados Unidos de América en 1787 reservó al presidente el nombramiento de embajadores y la negociación de tratados, en ambos casos mediando asesoramiento y consentimiento del Senado. Asimismo, atribuyó al Congreso el poder de declarar la guerra. La Constitución francesa de 1791 confió al rey la dirección de las relaciones exteriores, el mando supremo de las fuerzas armadas y la designación de embajadores y de otros agentes de negociaciones políticas. No obstante, reservó a la Asamblea Nacional Legislativa tanto la ratificación de los tratados de paz, alianza y comercio como la declaración de guerra, en este último caso mediante un decreto emitido a partir de la proposición formal y necesaria del Rey y sancionado por él (Artola, 2005: 197-198).

II.2.2. El Estado y sus órganos de expresión

La persona jurídica Estado, en tanto sujeto de Derecho Internacional y actor principal de las relaciones internacionales, constituye una estructura colectiva que interactúa en el sistema internacional a partir de ciertos órganos que concretan y concentran su carácter representativo. Estos órganos son denominados órganos de expresión de las relaciones internacionales o simplemente órganos de representación. La fórmula para la adopción de un órgano de representación es simple: el Derecho Internacional reconoce tanto modelos generales de órganos de representación, como las formalidades para que sus manifestaciones de voluntad les sean imputables al Estado del que provienen. El Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, por expresa y obvia remisión del Derecho

Internacional, define en su ordenamiento la naturaleza y características de esos órganos, así como la distribución de competencias.⁷

De aquí deriva la doble naturaleza, internacional e interna, de los mismos. En síntesis, estos órganos de expresión son elementos integrantes del sujeto de Derecho Internacional, Estado, pero su condición y funciones son reglamentadas por el derecho interno de cada uno, principalmente por el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, dando lugar al fundamento para que solo esos ordenamientos jurídicos internos puedan determinar el vínculo orgánico que habilita a ciertas personas a actuar en nombre del colectivo (Eisenberg, 1964; Arbuet-Vignali, 1992).

Se parte de la base que para que una manifestación de voluntad del Estado sea considerada válida y jurídica en el escenario internacional, es necesario que sea formulada a través de ciertos funcionarios. La competencia originaria para representar al Estado en el ámbito internacional radica, por regla general, en el Poder Ejecutivo central. Allí se alojan los funcionarios considerados competentes e interlocutores válidos para los demás actores del sistema internacional. Como lógica consecuencia, en los Estados de estructura federal, la potestad de esa representación internacional corresponde al gobierno federal.

Si bien otros poderes, funcionarios y aún particulares pueden, con sus acciones, responsabilizar a su propio Estado, el Derecho Internacional consuetudinario 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. Inclusive se han incluido casos particulares como los miembros del Consejo Federal de Suiza o del Presidente del Sóviet Supremo de la antigua Unión Soviética. Hasta en el caso de las llamadas democracias populares, el secretario general del partido de gobierno, aunque no desempeñaba un cargo de estricta naturaleza estatal, era reconocido con tal carácter representativo y participaba de la actividad diplomática, con el amparo y los honores correspondientes (Arbuet-Vignali, 1992: 50).

⁷ Lo mismo puede decirse de los otros dos sujetos de Derecho Internacional. En las Organizaciones Internacionales, los órganos de representación son establecidos por la propia carta constitutiva y los reglamentos de cada una de ellas. En las Comunidades Beligerantes, se verifican autoridades que cumplen esa función de representación colectiva y vinculante, y emanan de un poder real y efectivo con un cierto control jurisdiccional y responsabilidad sobre una población y un territorio.

La doble naturaleza de estos dos órganos de representación, no solo es producto de su creación por una remisión del Derecho Internacional al derecho interno, sino también por sus funciones, dirigidas tanto al ámbito doméstico como al sistema internacional. Pero la actividad externa de los Estados nacionales -y mucho más en el actual sistema internacional- conlleva tal intensidad y complejidad que no puede ser agotada por estos dos órganos, cuyos jefes están radicados dentro de las fronteras nacionales.

En efecto, existen otros funcionarios, reglados por el Derecho Internacional, a los que se les otorga carácter representativo: agentes diplomáticos acreditados en misiones permanentes ante otros Estados u Organizaciones Internacionales y enviados en misiones especiales con igual carácter representativo para cumplir una función determinada y temporal en otro Estado o en una Organización Internacional. Las funciones de las misiones diplomáticas permanentes tradicionalmente son sintetizadas en: representar al Estado acreditante ante el Estado receptor o la Organización Internacional; proteger en el Estado receptor o en la Organización Internacional los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales; negociar con el gobierno del Estado receptor o en la Organización Internacional; observar los acontecimientos en el Estado receptor o en la Organización Internacional e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante; fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas con el Estado acreditante o fomentar los propósitos y principios de la Organización Internacional (Convención de Viena de 1961, artículo 3, y Convención de Viena de 1975, artículo 6). Las funciones de las misiones especiales se establecen por mutuo acuerdo entre el Estado acreditante y el Estado receptor y están reguladas en la Convención de 1969, firmada en Nueva York. Las misiones especiales ante Organizaciones Internacionales, formalmente llamadas delegaciones, también están reguladas en la Convención de 1975.

Cabe agregar a los funcionarios consulares, quienes sin ostentar carácter de representantes del Estado, son otra herramienta de la cancillería para la ejecución de la política exterior. Las oficinas consulares revisten funciones como: protección de intereses nacionales y de particulares del Estado; promoción de las actividades estatales y de particulares; observación e información, y extensión de pasaportes y documentos (Convención de Viena de 1963, artículo 5).

No obstante, para afianzar la idea de la centralidad de la decisión en la dimensión estructural, es preciso argumentar que mientras el jefe de Estado y/o gobierno es jerarca del ministro de relaciones exteriores, este último, además de ejercer tareas diplomáticas intrínsecas a su estatus, es jefe del cuerpo diplomático y consular nacional.

Puntualmente, en el jefe de Estado y/o gobierno radica la máxima autoridad, tanto en el ámbito espacial nacional como externo; por eso en el Derecho Internacional se lo denomina primer representante natural del país respectivo. 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 y protocolares; el jefe de gobierno es quien determina los lineamientos de la política exterior y si bien en ningún caso absorbe la totalidad de las atribuciones que posee el jefe de Estado en el plano internacional, sobre todo en disposiciones sobre ceremonial y protocolo, tiene la mayoría de las potestades e igual carácter representativo (Eisenberg, 1964; Arbuet-Vignali, 1992).

Las facultades en política exterior del funcionario en cuestión son de tal magnitud que algunas concepciones del Derecho Internacional clásico le atribuían el "*jus representationis omnimoda*": poder absoluto y exclusivo para comprometer al Estado con sus manifestaciones de voluntad. Si bien hoy no se verifican ordenamientos jurídicos que admitan, formalmente, esa amplísima facultad ni aún en regímenes de corte netamente presidencialista, la figura sigue siendo, como se viene argumentando, el representante supremo y natural del Estado. Como consecuencia inmediata y práctica, no necesita de poderes adicionales ni de acreditaciones para negociar o firmar acuerdos en representación de su país (Arbuet-Vignali, 1992: 52). Adicionalmente, ningún análisis sobre su actuación puede ignorar elementos puntuales que deben estudiarse para cada gobernante y para cada circunstancia como: la concepción sobre el rol presidencial que concibe cada mandatario; las circunstancias políticas del ejercicio de poder, tanto domésticas como internacionales; el contexto institucional; las tradiciones históricas y culturales, sean éstas personales, sociales o político-partidarias.

La figura del ministro de relaciones exteriores se consolida con el surgimiento de los Estados nacionales a pesar de responder a una práctica preexistente. En efecto, desde el centro originario del poder étático, se estructuran departamentos de exclusiva atención de

sus relaciones externas. Las denominaciones de este funcionario varían, siendo las más usuales ministro de Relaciones Exteriores o de Asuntos Exteriores, adoptadas –en general– en los países latinoamericanos y España. Otras denominaciones: Secretario de Estado en Estados Unidos de América, Cardenal Secretario de Estado en el Vaticano, Ministro de Negocios Extranjeros en Francia, Jefe del Departamento Político en Suiza, etc. (Arbuet-Vignali, 1992: 34).

El ministro de relaciones exteriores surge y permanece como funcionario dependiente en forma directa del jefe de Estado y/o gobierno. Si bien, a partir de esta última relación jerárquica tiene asignadas tareas de implementación y ejecución de una política exterior concebida por su superior, en la práctica puede intervenir, también, en su diseño y adopta un buen número de decisiones. Por todo esto, el Derecho Internacional le reconoce carácter representativo natural e intrínseco para obligar a su Estado en forma válida y jurídica, siempre.⁸ Finalmente, cabe consignar que en un mismo funcionario, se radica la jefatura del ministerio a su cargo y la jefatura del cuerpo de funcionarios diplomáticos y consulares acreditados en el extranjero. De esta segunda atribución, y como consecuencia de esta pirámide jerárquica, deriva su carácter de nexo entre el jefe de Estado y/o gobierno y los funcionarios diplomáticos y consulares que cumplen tareas fuera de las fronteras nacionales. Asimismo debe asegurar la presencia del Estado interactuando en el sistema internacional, estableciendo sus relaciones en forma directa o a través de diplomáticos, cónsules y agentes especiales que le están subordinados.

Este análisis desde una pirámide jerárquica e institucional, se limita a considerar a la estructura orgánica del ministerio de relaciones exteriores y al cuerpo diplomático y consular como dos brazos subordinados del canciller. No obstante, queda claro que una estructura orgánica y un cuerpo diplomático de carácter profesionales generan un colectivo que construye y comparte una *expertise* y un acopio histórico-tradicional de escalas de valores que se han dado en conceptualizar como estilo diplomático. La formulación, implementación y ejecución de la política exterior deberá comenzar por una estructura

⁸ Si bien se reconoce la existencia de zonas grises y/o comunes, adherimos simplemente a las definiciones de la Real Academia Española (2014). A saber:

- Formular: enunciar en términos claros y precisos una proposición, una queja, una denuncia, etc.
- Implementar: poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo.
- Ejecutar: poner por obra algo. Poner en funcionamiento un programa.

orgánica con su división en direcciones, departamentos o secretarías, y un apuntalamiento de la escuela diplomática.

Al respecto, Valenzuela (2013: 16), alertando la ausencia de estudios sistemáticos sobre estructuras organizacionales de los ministerios de relaciones exteriores y estructuras de los servicios exteriores, formula una serie de preguntas de investigación futura para los países latinoamericanos: ¿qué estructura burocrática resulta más funcional a los fines de un ministerio de relaciones exteriores? ¿Qué condiciones debe tener un ministerio para ser considerado efectivo en la ejecución de la política exterior formulada por los líderes? ¿Bajo qué condiciones la burocracia del Servicio Exterior puede jugar un rol significativo e incluso excluyente en la formulación de la política exterior?

Sobre los recursos humanos, Tokatlian y Merke (2014: 267) sentencian una relación permanente entre los funcionarios diplomáticos de carrera y los políticos que ocupan posiciones jerárquicas en la cancillería. Dicha relación está marcada en que los diplomáticos, si bien pueden preferir una escasa interferencia de los gobernantes, dependen de ellos para las promociones de cargos y/o destinos. El resultado es una tensión permanente entre diplomáticos y políticos: “Mientras los primeros demandan autonomía, los segundos demandan lealtad. Mientras los primeros poseen horizontes temporales largos, los segundos tienden a descontar el futuro en mayor medida que los primeros”.

II.2.3. La intervención parlamentaria

El triángulo de esta dimensión estructural lo completa el parlamento. El poder legislativo es, ante todo, un ámbito de debate y decisión sobre el universo de temas y problemas internacionales que atañen, directa o indirectamente, a un país determinado. Para cumplir esas funciones, se articula en dos niveles bien diferenciados: las sesiones plenarias de las cámaras y las comisiones específicas de asuntos internacionales. Las primeras constituyen la expresión pública y definitiva de los debates y aprobaciones de proyectos remitidos por el poder ejecutivo. Las comisiones son el espacio de confluencia de trabajos sobre cada uno de los tópicos; sus informes finales, remitidos a los plenarios, son la expresión más elaborada de las posiciones de partidos o sectores políticos con representación parlamentaria (Luján, 1994: 12). Inclusive, dependiendo de la legislación nacional, las comisiones pueden llegar a

producir informes en mayoría y en minoría, dando más elementos al debate en el plenario de la cámara respectiva.

Las atribuciones parlamentarias tradicionales e ineludibles como aprobación para la ratificación de tratados internacionales, aprobación de los nombres propuestos por el poder ejecutivo para ocupar los cargos de jefe de Misión acreditados en el extranjero, autorización para la movilización de fuerzas armadas fuera de las fronteras nacionales, entre las principales, suponen competencias substanciales que colocan al parlamento en la dimensión estructural. Asimismo, la función de fiscalización y, llegado el caso, la destitución de funcionarios al frente de los órganos de representación externa, si bien suponen una facultad medular en materia de control, también revisten importancia en la función decisoria. Así, es posible ingresar en hipótesis en las que el poder legislativo logre modificar la voluntad inicial del poder ejecutivo, corrigiendo decisiones inspiradas en lineamientos previstos desde la presidencia, desde la cancillería o desde la conjunción de voluntades entre ambas.

La descripción de los párrafos anteriores ilustra que un parlamento no tiene previstas potestades propias y definidas para adoptar decisiones en el terreno de las relaciones exteriores. Desde la propia génesis de la política exterior, en tanto política pública, su actuación es prevista en instancias puntuales y esporádicas. Ese acotamiento tradicional a favor del poder ejecutivo, recogido formalmente en los ordenamientos jurídicos nacionales, se ve extendido por la generalización y/o redimensión de temas no tradicionales de política exterior como nuevas formas de comercio, ciencia y tecnología, comunicaciones, derechos humanos y medio ambiente, en desmedro de los temas tradicionales como cuestiones territoriales, conflictos bélicos y designación de jefes de Misión. En efecto, los marcos normativos, en general constitucionales, suelen exigir alguna forma de aprobación o intervención parlamentaria para los tradicionales, mientras los no tradicionales están menos reglamentados, quedando abierta la posibilidad de un manejo cuasi discrecional por parte del poder ejecutivo (van Klaveren, 1992: 203-204). El desafío de cada partido o sector político con representación parlamentaria consistirá en maximizar su influencia en el proceso decisorio de la política exterior en ocasiones no previstas por la normativa vigente.

Este análisis de corte institucional hace hincapié en las atribuciones que una norma constitucional le entrega al parlamento, en tanto instancia de legitimación de las acciones

del poder ejecutivo. No obstante se argumenta y contra argumenta sobre otras razones que explicarían la baja participación de los parlamentos en política exterior. La primera de ellas hace al nivel de especialización y asiduidad con que el ministro de relaciones exteriores, los funcionarios de la estructura político-administrativa a su cargo y el cuerpo diplomático y consular en el extranjero manejan la política exterior, así como la contracara de un cuerpo de legisladores sin conocimientos específicos o sin recursos para obtener un asesoramiento acorde. La segunda abrevia a una idea generalizada sobre el poco rédito electoral y la escasa repercusión cortoplacista que los temas de política exterior despiertan en la opinión pública.

Desde la cita a diferentes autores, Valenzuela (2013: 17-18) contrapone a la primera razón, que la atribución de ineficacia del poder legislativo en la formulación de la política exterior, no tiene en cuenta que un parlamento es un organismo político y no burocrático, por tanto desempeña un papel diferente en el proceso; nos enfrentamos a instituciones cuya naturaleza es distinta, no necesariamente excluyente. Sobre la segunda razón, el autor explica que se parte del supuesto que la política exterior está tan desconectada de la opinión pública como carente de incentivos electorales, y se ignora la presencia de grupos de interés, pendientes de la política exterior, con capacidad de movilizar a la opinión pública y dar crédito a las maniobras legislativas. Inclusive la búsqueda de votos también puede operar como incentivo para que el legislador busque ser parte del proceso de política pública correspondiente.

Tokatlian y Merke (2014: 276-277), también desde la cita a diferentes autores, destacan la baja participación en la formulación de la política exterior del poder legislativo en América Latina, pero desde el rol de los partidos políticos, con tres elementos a considerar: el grado de fragmentación, que tiene que ver con el número de partidos -y facciones internas- que participa de un modo significativo en la vida política del país; el grado de polarización ideológica presente en los partidos más significativos; el grado de nacionalización como consistencia en los resultados electorales a lo largo del país. La conclusión final supone que un sistema de partidos poco institucionalizado, fragmentado, polarizado y poco nacionalizado dificulta una definición del interés nacional en política exterior. Por un lado, la polarización trabaja en contra de que las orientaciones internacionales del país se mantengan en el tiempo. Por otro lado, la alta fragmentación y la baja nacionalización trabajan a favor de miradas muy ensimismadas en las dinámicas internas del país y, por tanto, con poca capacidad para pensar más ampliamente los intereses clave en un mundo complejo y

contradictorio. A *contrario sensu*, un sistema de partidos institucionalizado, poco fragmentado, poco polarizado y nacionalizado facilitará definiciones consensuadas sobre el interés nacional y sostendrá esos acuerdos en el tiempo.

Como conclusión, se puede afirmar que un análisis centrado en la figura del poder legislativo como codecisor en política exterior, supone ponderar la capacidad del ejercicio de veto en tanto instrumento que abre el eje decisorio presidente-canciller a un tercer actor. En definitiva, la génesis de una decisión en política exterior hay que hallarla en el poder ejecutivo, pero sin ignorar dónde se encuentra radicada esta capacidad de legitimarla, expresa o tácitamente. Este marco institucional se ajusta a la hipótesis de Putnam (1996) sobre defección involuntaria de un negociador principal, en tanto miembro del poder ejecutivo, presente en una mesa de negociación nacional y en una mesa de negociación internacional. En efecto, el autor refería a la incapacidad de ese actor de cumplir una promesa internacional a causa del fracaso de la ratificación, logrado por la acción protagónica de un conjunto de opositores domésticos.

Cabe agregar algunas consideraciones generales sobre el peso de las comisiones legislativas en la toma de decisiones. Su estudio supone conocer la organización institucional, la delegación de poder en autoridades de las cámaras e incluso la distribución de poder entre los bloques representados. Calvo y Sagarzazu (2011) incluyen esta tarea en la letra chica del contrato democrático, como mecanismo institucional que afecta y condiciona la decisión legislativa. Y concluyen que las comisiones tienen una doble función que explica su importancia en la producción legislativa, en tanto instituciones especializadas que controlan información parlamentaria y en tanto herramienta privilegiada de los partidos mayoritarios para ejercer su poder de agenda.

En el terreno de las políticas públicas, el rol que juegan las comisiones con relación a la decisión final de su respectivo plenario, no solo ayuda a entender el proceso legislativo desde un punto de vista institucional. También se constituye en un indicador del peso de los diferentes sectores políticos y del grado de consenso o disenso que se va acumulando en determinadas áreas. Como se afirmó en párrafos anteriores, en materia de política exterior, la capacidad de modificación de la voluntad del poder ejecutivo por el parlamento es limitada para enmendar decisiones que son producto de una negociación internacional.

No así para modificar propuestas que forman parte de decisiones domésticas del presidente y/o del canciller, como por ejemplo la designación de un jefe de Misión. En cualquier caso, el juego de poder en las comisiones supondrá aprobar, modificar o anular la decisión del poder ejecutivo, en tal medida que la agregación de voluntades produzca un resultado, tanto en la interna de la comisión respectiva como en el plenario.

Otra cuestión a tener en cuenta es que la composición de las comisiones, aún respetuosa de la proporción entre partidos y sectores políticos, no asegura decisiones aceptadas por todos los legisladores en el plenario, ni siquiera por los del partido mayoritario. La explicación de esta situación paradójica está en que la composición de las comisiones resulta de un proceso de selección basado en áreas de interés o *expertise* de los legisladores. En otras palabras, diferencias en la distribución de preferencias entre partidos y al interior de los mismos, derivan en comisiones cuyas preferencias pueden ser distintas a las observadas en el plenario (Calvo y Sagarzazu, 2011: 38-39).

II.3. El derecho positivo uruguayo

II.3.1. Sobre el Poder Ejecutivo

Después de la experiencia de cuatro administraciones encabezadas por un Poder Ejecutivo colegiado, con su Consejo Nacional de Gobierno, entre 1952 y 1967, la Constitución de 1967 reestableció la figura del Presidente de la República como órgano unipersonal en la máxima jerarquía. A su vez, el Poder Ejecutivo vio reforzadas sus potestades mediante la inclusión de ciertos mecanismos como las leyes de urgente consideración, de iniciativa exclusiva, y de otras facultades como el mayor control sobre Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (Trochon, 1993: 58).

La composición del Poder Ejecutivo, en el derecho positivo uruguayo, puede calificarse como múltiple por el número de personas –pluripersonal- y por el número de órganos que lo componen: la presidencia –órgano medular y principal-, los ministros y el Consejo de Ministros (Real, 1967: 416). El artículo 160 delimita la integración del Consejo de Ministros “con los titulares de los respectivos Ministerios o quienes hagan sus veces”. Asimismo y como reafirmación de la estructura colectiva del Poder Ejecutivo, el artículo 161 consagra dos posibilidades para la convocatoria del Consejo de Ministros: por el

Presidente de la República cuando lo juzgue conveniente o por solicitud de uno o varios ministros por temas sus respectivas carteras. Una vez concretada la convocatoria, el órgano deberá reunirse en las veinticuatro horas siguientes o en la fecha que indique la convocatoria.

Por otra parte, el tercer párrafo del artículo 174 expresa que: "El Presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo". No obstante, esta condición de apoyo parlamentario, no lo obliga a asignar las carteras en proporción al número de votos obtenidos por cada partido y/o sector político en el parlamento. Así, el gabinete puede estar integrado por ciudadanos alineados en el proyecto político de una minoría -o minoría mayor- en la Asamblea General, siempre que la mayoría le otorgue su apoyo tácito. Al respecto el constitucionalista uruguayo José Aníbal Cagnoni (1986: 44) sostenía que no es exigible el voto de investidura que otorga la confianza inicial a los ministros, ni por el texto ni por el contexto de la Constitución. Por tanto, el apoyo parlamentario queda configurado como tácito: "Es decir, es un apoyo por el silencio, por la inacción. En tanto en cuanto no se exprese lo contrario, no se censure, se presume la existencia de apoyo parlamentario".

A partir de la reforma constitucional de 1997, el párrafo cuarto del mismo artículo 174, consagra la acción facultativa del "Presidente de la República [para] requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros". La Asamblea General se pronunciará, sin debate, por el voto de la mayoría absoluta de sus componentes dentro de un plazo máximo de 72 horas. Si la Asamblea General no se reuniese o no tomase decisión, se entenderá como otorgado. No obstante, como la Constitución no establece consecuencias ni sanción jurídica, la no-aprobación del voto de confianza al Consejo de Ministros solo puede tener repercusiones en el terreno político (Correa Freitas, 1997: 95-97).

Con relación al cese de ministros, el último párrafo del artículo 174 consagra que: "Los Ministros cesarán en sus cargos por resolución del Presidente de la República, sin perjuicio de lo establecido en la Sección VIII", haciendo referencia a las disposiciones sobre las relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. Sin agregar ningún elemento determinante, el 175, texto también incorporado en la reforma de 1997, agrega que sin

perjuicio de lo dispuesto en el artículo 174, la declaración de ausencia de apoyo parlamentario de su Consejo de Ministros, faculta al Presidente de la República a sustituir uno o más ministros.

Además, el artículo 175 hace referencia a que el Poder Ejecutivo, ya no el Presidente de la República por sí mismo, mediando la sustitución de uno o más ministros, "podrá sustituir total o parcialmente a los miembros no electivos de los directorios de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, así como, en su caso, a los Directores Generales de estos últimos, no siendo estas sustituciones impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo". Esta disposición se basa en la necesidad de acuerdo entre diferentes fuerzas para la designación de los directorios de Entes Autónomos y de Servicios Descentralizados, para los que la Constitución prevé mayorías especiales en la Cámara de Senadores. Si existe un acuerdo político original para la conformación de un gobierno que prevé cohabitación en el Consejo de Ministros y ese acuerdo caduca, el retiro de los ministros faculta al presidente a sustituir los miembros no electivos de los directorios (Correa Freitas, 1997: 99-101).

En cuanto a las funciones del Poder Ejecutivo, la comprensión de la dimensión estructural se concreta en expresiones reiteradas de dos artículos de la Constitución. Así, el 149 establece que: "El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros [...]"; mientras el acápite del 168 adelanta que: "Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: [...]". En definitiva, para perfeccionar la voluntad del Poder Ejecutivo, se requiere la conjunción de voluntades mediante el acuerdo o el Consejo de Ministros, en un mecanismo ya consagrado desde la Constitución de 1934. Estas formas de actuación, habituales y regulares, son complementadas, en forma eventual, por el artículo 168 numeral 24 que habilita al Poder Ejecutivo a: "Delegar por resolución fundada y bajo su responsabilidad política las atribuciones que estime convenientes".

En general, la voluntad del Poder Ejecutivo se manifiesta mediante el acuerdo o el Consejo de Ministros, en forma indistinta. Sin embargo, el artículo 160, le asigna al Consejo de Ministros "competencia privativa en todos los actos de gobierno y administración que planteen en su seno el Presidente de la República o sus Ministros en temas de sus

respectivas carteras". El mencionado artículo también asigna competencia privativa a los casos previstos en el 168, numerales 7, sobre declaratoria de urgencia para proyectos de ley o modificaciones de leyes anteriormente dictadas; 19, sobre preparación y presentación de presupuestos ante la Asamblea General; 24, sobre delegación de funciones. Y, en lo que concierne a las relaciones exteriores del país, 16, sobre ruptura de relaciones diplomáticas y declaración de guerra, numeral que se detallará.

Cabe agregar que, en otras disposiciones, se establecen distintas atribuciones reservadas al Consejo de Ministros tales como: redistribuir competencias entre los distintos ministerios (artículo 174); designar directores de Entes Autónomos y de Servicios Descentralizados previa venia de la Cámara de Senadores (artículos 175 y 187), así como reemplazarlos en forma interina por miembros de directorios de otros Entes hasta que la Cámara de Senadores se pronuncie sobre la destitución propuesta por el Poder Ejecutivo (artículo 198); aumentar las atribuciones de los ministros (artículo 181,8); designar representantes del Estado en las empresas privadas con participación estatal (Cassinelli Muñoz, 1999: 217-221).

Esta estructura múltiple del Poder Ejecutivo, no impide que la Constitución consagre funciones de competencia exclusiva del presidente, más atinentes a su rol de jefe de Estado. Entre ellas se destacan, por su posible repercusión en política exterior: la designación y el cese de los ministros de Estado (artículos 174 y 175); la observación del voto de censura y la eventual disolución de las cámaras y convocatoria a nuevas elecciones parlamentarias (artículo 148); la facultad de declarar que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario (artículo 175). Se trata de actos del presidente y no del Poder Ejecutivo. De la misma manera, los ministros tienen competencias propias en la materialización de la política pública respectiva, la mayoría concretadas al interior de su estructura político-administrativa que tampoco expresan la voluntad del Poder Ejecutivo como tal.

En cuanto a las funciones de los ministros de Estado, el constitucionalista uruguayo Ruben Correa Freitas (2003: 139-140) sostiene que la enumeración de atribuciones en el artículo 181, demuestra su competencia limitada. Su tarea primordial consiste en colaborar con el Poder Ejecutivo: dando cumplimiento a las normas jurídicas en vigencia y ejerciendo las atribuciones que les cometan las leyes o disposiciones adoptadas en el Consejo de

Ministros (181,1 y 181,8); firmando y comunicando las resoluciones del Poder Ejecutivo (181,7); preparando proyectos de ley, decretos y resoluciones para ser sometidos a consideración del Consejo de Ministros (181,2). En la faz meramente administrativa, los ministros tienen las competencias usuales de un jerarca de repartición en materia de recursos humanos (181,4 al 6). Asimismo, en tanto órganos desconcentrados, los ministerios y los ministros pueden disponer el pago de deudas reconocidas por el Estado, dentro de los límites de sus competencias (181,3) y delegar atribuciones que estimen conveniente, por resolución fundada y bajo su responsabilidad (181,9).

II.3.2. Sobre el Poder Legislativo

La Constitución de 1967, continuó con la tradición nacional de una estructura bicameral del Poder Legislativo con la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores, siendo la Asamblea General la conjunción de ambas. Asimismo, consagra en su artículo 127, la conformación de una Comisión Permanente para los períodos de receso legislativo anual, conformada por cuatro senadores y siete representantes, elegidos proporcionalmente entre los lemas por sus respectivas cámaras.

Así, el artículo 83 de la Constitución determina que: “El Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General”. Queda claro que aquí se utiliza el término Asamblea General como sinónimo de Poder Legislativo y no como actuación conjunta de las dos cámaras. En cambio, en el artículo 84, los constituyentes recurrieron al término Asamblea General en un sentido dinámico y determinaron que: “Esta se compondrá de dos Cámaras: una de Representantes y otra de Senadores, las que actuarán separada o conjuntamente, según las distintas disposiciones de la presente Constitución”. El artículo 85 enumera las competencias de la Asamblea General, muchas de ellas deberán cumplirse por su actuación conjunta y otras por la actuación de cada cámara.

El artículo 88 establece que: “La Cámara de Representantes se compondrá de noventa y nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, con arreglo a un sistema de representación proporcional [...]”. No obstante, el sistema no puede catalogarse como de representación proporcional integral. En efecto, antes de la elección y una vez conformados los padrones con los nombres de los ciudadanos habilitados para el sufragio, se determina cuántos representantes le corresponde a cada uno de los 19 departamentos en los que se divide el país, pero asegurándoles al menos dos bancas a cada uno.

Diferente es el caso de la Cámara de Senadores, ya que en el artículo 94 se establece que “se compondrá de treinta miembros, elegidos directamente por el pueblo, en una sola circunscripción electoral [...]”. Aquí, el procedimiento para distribuir las bancas es más sencillo, ya que se toma a todo el país como esa circunscripción electoral y se distribuyen las bancas entre los distintos lemas. El mismo artículo agrega que el Vicepresidente de la República también integra la cámara con voz y voto, siendo su presidente y presidente de la Asamblea General.

Con relación a las comisiones parlamentarias, el artículo 114 del Reglamento de la Cámara de Representantes, categoriza a las comisiones de asesoramiento de la cámara, en permanentes y especiales. Las primeras tienen un cometido general que lo determina el propio Reglamento. El artículo 115 fija, en consecuencia, el número de las comisiones permanentes en 16, así como sus denominaciones, incluyendo a una Comisión de Asuntos Internacionales.

Si bien, la Comisión de Asuntos Internacionales no concentra todos los temas con repercusión externa, por las mismas razones que el Ministerio de Relaciones Exteriores no concentra todos los resortes del Estado en materia internacional, este espacio institucional es un elemento revelador, tanto de posicionamientos puntuales como de la concepción sobre la política exterior uruguaya de las distintas bancadas parlamentarias. Su cometido está precisado en el propio artículo 115: "Convenios y tratados; organización diplomática y consular y régimen del servicio exterior; asuntos generales de orden internacional". La expresión genérica, asuntos generales de orden internacional, alude a la globalidad de la política exterior, pero también a cuestiones de política internacional en los que no esté, al menos directamente, involucrado el país.

Paso seguido, el Reglamento establece, en el artículo 116, la potestad de la cámara para crear, por mayoría absoluta de votos, comisiones especiales, cuyo cometido es informar sobre asuntos o problemas determinados, con plazo preestablecido para presentar su dictamen. De igual manera, los artículos 117 a 122 detallan procedimientos para materializar el artículo 120 de la Constitución, que, como se reseñará, prevé la existencia de comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos.

El artículo 15 del Reglamento de la Cámara de Representantes, establece el procedimiento para la composición de las comisiones permanentes. Así, en la sesión de apertura de cada

legislatura se nombra una Comisión Especial, integrada por un delegado de cada sector parlamentario –que tendrá tantos votos como representantes del sector haya en la cámara-, para determinar: el número de integrantes de cada comisión con una pauta fijada entre tres y 15 miembros, y la obligación de cada representante, a excepción del presidente, de integrar una comisión; el número de cargos que corresponde a cada sector en el total de las comisiones; la distribución de puestos a hacerse en cada una. Como paso definitivo, el artículo 17 establece que el presidente designará, a propuesta de los respectivos sectores, los representantes que integrarán las comisiones. Por otra parte, todo sector político que no esté representado en una comisión tendrá derecho a hacerse oír en ella por intermedio de un delegado (artículo 132). Por último, cabe agregar que, según el artículo 123, las comisiones permanentes elegirán anualmente un presidente y un vicepresidente.⁹

En cuanto al funcionamiento, a partir del artículo 128, las comisiones permanentes están obligadas a expedirse dentro de los 90 días desde que se dio cuenta en cámara del destino del asunto, previéndose el nombramiento de una comisión especial de no cumplirse con ese plazo. A las comisiones especiales e investigadoras, el plazo preestablecido les corre a partir de la designación de sus miembros por el presidente de la cámara (artículo 129).

Otras disposiciones establecen que: las comisiones permanentes, especiales e investigadoras no podrán reunirse durante los períodos de receso, salvo autorización de la cámara o en caso de período extraordinario de sesiones (artículo 130); las comisiones podrán asesorarse de la forma que estimen más conveniente, pudiendo invitar a funcionarios públicos y a particulares o recurrir a los servicios de la Asesoría Técnica de la Cámara (artículo 133); los informes a presentar al cuerpo deberán ser acompañados de un proyecto de ley o de resolución, consagrándose la posibilidad de firmar con salvedades, fundamentar discordias o presentar informe y proyecto sustitativos (artículo 134).

En cuanto a la Cámara de Senadores, el artículo 129 del Reglamento del Senado establece como norma general que: "El Senado tendrá Comisiones Permanentes, encargadas de dictaminar sobre los asuntos sometidos a su consideración". Sus integrantes serán

⁹ La calidad de sector parlamentario, según el artículo 18, la obtiene toda agrupación que, con lema propio, ostente representación en la cámara. Fuera de esta regla general, y siempre que se curse solicitud al presidente de la cámara, se considerará sector parlamentario: grupos de representantes electos en listas individualizadas por el mismo sublema; representantes electos en listas que en el último acto eleccionario hubieran postulado los mismos candidatos a la Cámara de Senadores; representantes pertenecientes a agrupaciones o movimientos políticos integrantes de un lema que, a la fecha del último acto eleccionario, poseyeran carácter nacional reconocido por las autoridades del lema respectivo.

designados "para todo el período Legislativo". Paso seguido, en su artículo 130, se fija el número de las comisiones en 17 con sus denominaciones, incluyendo a una Comisión de Asuntos Internacionales.

Tal como se observara para la Cámara de Representantes, no toda cuestión internacional es cometido exclusivo y excluyente de la Comisión de Asuntos Internacionales. Sin embargo, también aquí es un ámbito específico e ineludible. Así, el cometido de la Comisión de Asuntos Internacionales, precisa el mismo artículo 130, será informar en temas de "Relaciones Exteriores, ratificación de tratados, venias a los Jefes de Misión y política internacional". Como en la Cámara de Representantes, se incluye en la enumeración denominaciones genéricas, relaciones exteriores y política internacional, incluso aludiendo, con esta última, a cuestiones que pueden o no afectar a la política exterior uruguaya.

De igual manera, el Reglamento prevé, en el artículo 131, la posibilidad que la cámara disponga la designación de comisiones especiales que, con carácter temporal y finalizando su tarea con el informe que motivó su instalación o por decisión del cuerpo, pueden constituir un ámbito de tratamiento de temas relacionados con la política exterior nacional. Por último, los artículos 135 a 140 detallan las condiciones de nombramiento y funcionamiento de las comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos, tal como las denomina el artículo 120 de la Constitución.

El artículo 141 del Reglamento fija la composición de las comisiones, estableciendo entre cinco y nueve miembros para las permanentes –número que decidirá el Senado a propuesta de su presidencia-, mientras que para las especiales e investigadoras el número que se establezca en su designación. Asimismo, en las comisiones permanentes, el número de miembros por cada sector parlamentario, según el 142, se establecerá por la proporción entre el número de senadores de cada sector y el total de miembros del Senado. Si bien el artículo 144 establece que la designación final de los miembros de cada comisión será potestad de la presidencia de la cámara, la propuesta la elevará cada sector político, una vez informado por la presidencia del número de cargos que le corresponde en cada una. El mismo artículo establece que todo sector político no representado en una comisión, tendrá derecho a hacerse oír en ella por intermedio de un delegado. Finalmente, el artículo 151

establece que las comisiones permanentes nombrarán un presidente y un vicepresidente al iniciarse cada período legislativo.¹⁰

En cuanto al funcionamiento, tanto de comisiones permanentes como de comisiones especiales, los artículos 132 y 133 establecen la obligación de presentar un informe trimestral sobre los asuntos a consideración que contenga: proyectos de ley a estudio, proyectos que figuren en su orden del día y asuntos que hayan sido objeto de resolución.

Otras disposiciones establecen que: las comisiones permanentes, especiales e investigadoras no podrán reunirse durante los períodos de receso, salvo autorización del cuerpo o en caso de período extraordinario de sesiones (artículo 149); las Comisiones de Asuntos Internacionales, Defensa Nacional y Asuntos Administrativos, en la consideración de venias para la designación o destitución de funcionarios públicos, deberán actuar en régimen de sesión secreta, y fuera de estos casos, se podrá adoptar ese régimen por resolución de la misma comisión o de la cámara (artículo 150); las comisiones se asesorarán de la forma que estimen conveniente, pudiendo invitar a funcionarios públicos y a particulares, celebrar reuniones conjuntas con comisiones afines de la Cámara de Representantes, y solicitar informes (artículo 152); los informes a presentar al cuerpo serán verbales o escritos, con la posibilidad de presentar informes por fracción o miembro si no se llegase a un informe en mayoría, de presentar informes en minoría y de incluir expresiones de discrepancia con el informe en mayoría (artículos 155 y 156).

II.3.3. Sobre la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

La Constitución de 1967, en materia de relaciones entre poderes, reincorporó elementos de los textos constitucionales de 1934 y 1942, referentes a la necesidad de apoyo parlamentario para los ministros, la censura y la observación presidencial a la censura. Concretamente, en el artículo 147 queda establecida la obligatoriedad de la renuncia de los ministros por desaprobación de la Asamblea General, motivada “en actos de

¹⁰ Por sector parlamentario, el artículo 146, entiende toda agrupación que, con lema propio, hubiera obtenido representación en el Senado. Este principio general es flexibilizado con otras hipótesis, mediando solicitud de los interesados. Así, el propio artículo establece que también pueden constituirse como sectores parlamentarios: legisladores electos en listas individualizadas por un mismo sublema; legisladores electos en listas que en el último acto electoral hubieran postulado los mismos candidatos para la Cámara de Senadores; legisladores que, aunque electos dentro de un mismo sublema o lista de candidatos a la Cámara de Senadores, definan su actuación como agrupación distinta con autoridades propias.

administración o de gobierno”. Cualquiera de las cámaras podrá juzgar su gestión y si aprueba una moción de censura por mayoría de presentes, se dará cuenta a la Asamblea General, la que será citada dentro de las 48 horas.

El artículo 148 define que: “La desaprobación podrá ser individual, plural o colectiva [...]”, según afecte a un ministro, a más de un ministro o a la mayoría del Consejo de Ministros. En cualquier caso requerirá la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, en sesión especial y pública, con la opción de la sesión secreta, “cuando así lo exijan las circunstancias”. Si los votos de desaprobación no alcanzan a dos tercios del total de componentes del cuerpo, el presidente puede mantener a los ministros en sus cargos. En esta hipótesis, la Asamblea General volverá a ser convocada y en caso que mantenga su voto por un número inferior a los tres quintos de sus componentes, el presidente queda habilitado, manteniendo al ministro censurado, a disolver las cámaras y convocar a elecciones legislativas. El presidente no podrá ejercer esa facultad durante los últimos 12 meses de mandato, plazo en el cual la Asamblea General podrá votar la desaprobación, con los efectos de la renuncia del ministro, por dos tercios del total de componentes. La nueva Asamblea General, emergente de esas elecciones, puede mantener o no el voto de desaprobación. Si lo hace por mayoría absoluta del total de sus integrantes, el ministro debe ser sustituido.

Cabe recalcar que el mecanismo no alcanza al Presidente de la República, en ninguna circunstancia. Cagnoni (1986: 44-45) califica todo el procedimiento de censura como racionalizado, a partir de dos elementos medulares: el requerimiento de mayorías parlamentarias amplias para censurar a un ministro y la posible observación presidencial.

Sin llegar a estos mecanismos extremos, el control parlamentario a los ministros tiene otras manifestaciones. Así, el artículo 118 faculta a todos los legisladores a "pedir a los Ministros de Estado [entre otras autoridades] los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido”. El pedido se tramita por escrito a través del presidente de la respectiva cámara. El 119 faculta a ambas cámaras, por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, a llamar a Sala a los ministros, “para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de

fiscalización”.¹¹ A su vez, el artículo 120 establece que: “Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos”. Finalmente, el 121 fija la potestad de cualquiera de las cámaras de formular declaraciones en los casos previstos en los tres artículos anteriores.

En una forma desusada para la historia constitucional uruguaya, cuyos textos demuestran la inclusión exhaustiva de procedimientos sobre relaciones entre poderes, los reglamentos de las cámaras establecen una variante del llamado a Sala. En efecto, el Reglamento de la Cámara de Representantes, en su artículo 33, establece que: “La Cámara podrá constituirse en Comisión General para deliberar sobre algún asunto arduo y complicado que exija explicaciones preliminares”. Paso seguido, el mismo artículo faculta a constituir dicha comisión para escuchar los informes que, acompañados del ministro del ramo, deban dar los directores de Servicios Centrales, Autónomos o Descentralizados, mediando mayoría absoluta de componentes en la cámara (artículo 90,f). La gran diferencia con el mecanismo del llamado a Sala es que, el propio artículo 33, establece de antemano que en el ámbito de la Comisión General, “no se tomará decisión alguna, salvo las relativas a su propio funcionamiento”. En igual dirección, pero con menos detalles, el Reglamento de la Cámara de Senadores, en su artículo 41, instituye la facultad del órgano de sesionar en régimen de Comisión General, “cuando lo estime conveniente”. Y otra vez se determina que en ese ámbito “no se adoptará decisión de clase alguna, salvo las relativas a su propio funcionamiento” (artículo 43).

II.3.4. La política exterior

Como ya se expresara y ejemplificara, la Constitución de 1967 apuntó al fortalecimiento de las competencias del Poder Ejecutivo. En el estudio sobre la evolución constitucional del Uruguay de Héctor Gros Espiell y Juan José Arteaga (1991: 119-128) se destacan tres normas que muestran ese fortalecimiento en materia de política exterior. La primera de ellas, inserta en el artículo 6 de la Sección I titulada "De la Nación y su Soberanía", determina que en los tratados internacionales celebrados por el país, se proponga una cláusula para "que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes [sean] decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos". Y en un segundo párrafo establece: "La

¹¹ En Uruguay, este mecanismo del llamado a Sala a los ministros es habitualmente denominado interpelación, sobre todo por los medios de comunicación.

República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos". Ambas disposiciones tienen carácter programático, para determinar una conducta gubernamental.

La segunda norma, también de carácter programático e incluida en la Sección II sobre "Derechos, Deberes y Garantías", corresponde al artículo 50 que establece la obligación del Estado en la orientación del comercio exterior, protegiendo las actividades productivas cuyo destino sea la exportación o reemplacen bienes de importación, agregando que: "La ley promoverá las inversiones destinadas a este fin, y encauzará preferentemente con este destino el ahorro público".¹²

Finalmente, la tercera norma, contenida en el artículo 185 y fuera de las preceptos programáticos, en materia de convenios entre los consejos o directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados con Organizaciones Internacionales, instituciones o gobiernos extranjeros, le otorga la facultad al Poder Ejecutivo de señalar los casos en que requiera su aprobación previa, sin perjuicio de las facultades del Poder Legislativo de acuerdo a la Sección V, en alusión a la Sección sobre el Poder Legislativo.

Más allá del fortalecimiento del Poder Ejecutivo de la Constitución de 1967, se puede afirmar que en Uruguay, el estudio de la política exterior desde la figura del Presidente de la República tiene una justificación primaria y esencial: su simultánea condición de jefe de Estado y jefe de gobierno. Esto es recogido desde el artículo 159 que sentencia: "El Presidente de la República tendrá la representación del Estado en el interior y en el exterior". Derivado del carácter representativo, al máximo gobernante le compete: designar y destituir personal diplomático y consular; recibir la acreditación de 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 (artículo 168, numerales 12 y 10; 15; 16 y 20). En definitiva para el derecho positivo uruguayo, la

¹² Esta enumeración programática de los autores se completaría con otra norma de igual carácter, contenida en el artículo 46, segundo párrafo, que establece: "El Estado combatirá por medio de la ley y de las Convenciones Internacionales, los vicios sociales".

política exterior del presidente se aborda, primero, desde el carácter representativo y, a partir de éste, desde sus funciones en ese terreno (Eisenberg, 1964: 138-141).¹³

La dimensión estructural de la política exterior queda dispuesta por la propia Constitución al acotar las facultades señaladas. En primer lugar, con la intervención del ministro o ministros respectivos o del Consejo de Ministros, según el artículo 149 y el acápite del propio artículo 168. En segundo lugar, con la concurrencia del Poder Legislativo en algunas decisiones: el acuerdo con la Cámara de Senadores o, en su receso, con la Comisión Permanente para el nombramiento de jefes de Misión, venia de la que se prescinde en caso de no pronunciamiento en 60 días (artículo 168,12); el acuerdo con la Cámara de Senadores o, en su receso, con la Comisión Permanente para la destitución de funcionarios diplomáticos y consulares "por ineptitud, omisión o delito" (norma de alcance para todo empleado del Estado) o "por la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio del país y de la representación que invisten", venia de la que se prescinde en caso de no pronunciamiento en 90 días (artículo 168,10); la previa resolución de la Asamblea General para declarar la guerra, "si para evitarla no diesen resultado el arbitraje u otros medios pacíficos" (artículo 168,16 y artículo 85,7); la previa aprobación del Poder Legislativo para ratificar tratados (artículo 168,20 y artículo 85,7).¹⁴

El numeral 12, le otorga la facultad al Poder Ejecutivo de nombrar el personal diplomático y consular, salvo para el caso de los jefes de Misión que requiere aprobación parlamentaria.¹⁵ De igual manera, la potestad de "Recibir Agentes Diplomáticos y autorizar el ejercicio de sus funciones a los Cónsules extranjeros", del numeral 15, tampoco requiere concurrencia legislativa. En esa dirección, el 16 comienza otorgándole al Poder Ejecutivo la potestad de "Decretar la ruptura de relaciones", pero en esta hipótesis sin previa resolución de la Asamblea General como en la hipótesis de una declaración de guerra.

¹³ Cabe aclarar que el autor publicó este texto en 1964, en vigencia de la Constitución de 1952 que estableció un Poder Ejecutivo colegiado encabezado por un Consejo Nacional de Gobierno.

¹⁴ El artículo 85 pertenece a la Sección V de la Constitución, titulada "Del Poder Legislativo", y enumera las competencias de la Asamblea General.

¹⁵ Un segundo párrafo del artículo 168 numeral 12, establece que los cargos de embajadores y ministros del Servicio Exterior se consideran de particular confianza, salvo que la ley dictada con el voto conforme de la mayoría absoluta del total de componentes de cada cámara disponga lo contrario. Al respecto el artículo 60 establece que no están comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios de carácter político o de particular confianza y, por lo tanto, serán designados y podrán ser destituidos por el órgano administrativo correspondiente. En este caso el Poder Ejecutivo.

Cabe recordar el artículo 185,4 que, en materia de convenios entre los consejos o directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados con actores extranjeros, le otorga la facultad al Poder Ejecutivo de señalar los casos en que requiera su aprobación previa, sin perjuicio de las facultades que correspondan al Poder Legislativo, reforzando la idea del triángulo presidente-canciller-parlamento en la dimensión estructural uruguaya.

Sin llegar al extremo de la guerra, el artículo 85,11 establece que compete a la Asamblea General: “Permitir o prohibir que entren tropas extranjeras en el territorio”, estableciendo para el primer caso el tiempo en que deban salir de él, y exceptuando las fuerzas que entran a rendir honores, cuya entrada será autorizada por el Poder Ejecutivo. En igual sentido, el numeral 12, le asigna competencia a la Asamblea General en: “Negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, señalando, para este caso, el tiempo de su regreso a ella”. Inclusive podría considerarse el artículo 168,17 que establece la potestad del Poder Ejecutivo de: “Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior [...]”; para ello debe dar cuenta dentro de las 24 horas a la Asamblea General o, en su receso, a la Comisión Permanente.

Los tres numerales solo se comprenden si se atiende a las competencias asignadas al Poder Ejecutivo en el artículo 168, numerales 1 y 2. El 168,1, le asigna al presidente actuando en acuerdo o en Consejo de Ministros: “La conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior”. Mientras que el 168,2 le asigna al presidente actuando en acuerdo o en Consejo de Ministros: “El mando superior de todas las Fuerzas Armadas”. En todas estas situaciones, no obstante, el eje central dentro del Poder Ejecutivo lo configuran naturalmente, el Presidente de la República con el Ministro de Defensa Nacional, eventualmente, incorporando a la figura del Ministro de Relaciones Exteriores.

Asimismo, se debe considerar la intervención obligatoria de la Asamblea General prevista en el artículo 85,6 sobre: “Autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público, requiriéndose, en los tres primeros casos, la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara”. Como en el caso anterior, este artículo debe interpretarse desde otras disposiciones que marcan facultades de iniciativa del Poder Ejecutivo. Al respecto, el constitucionalista José Korzeniak (2007: 219) afirma que la deuda pública del Estado debe ser autorizada por ley y la iniciativa de una ley de esa naturaleza, la tiene

privativamente el Poder Ejecutivo, como en la enorme mayoría de leyes de contenido económico -deuda, salarios, precios, gastos, etc.-.¹⁶ Siguiendo la lógica de las disposiciones analizadas en el párrafo anterior, aquí tampoco sería el canciller protagonista en la conjunción de voluntades a nivel del Poder Ejecutivo; la responsabilidad central residiría en el eje presidente-Ministro de Economía y Finanzas.¹⁷

Correa Freitas (2003: 135-137) ensaya una clasificación de atribuciones del Poder Ejecutivo desde un criterio material o de contenido, agrupándolas en cinco categorías: orden y seguridad; legislación; administración; relaciones internacionales; presupuesto y hacienda. El autor, en la categoría relaciones internacionales incluye las atribuciones del 168,15; 168,16 y 168,20. En la categoría orden y seguridad incluye las atribuciones del 168,1; 168,2, nuevamente del 168,16 -tanto por la ruptura de relaciones diplomáticas como por la declaración de guerra- y del 168,17.¹⁸ Finalmente, en la categoría administración, quedan incluidas las atribuciones del 168,10 y del 168,12.¹⁹

En conclusión, con un elemento de corte parlamentarista de la Constitución de 1967, el presidente perfecciona la voluntad del Poder Ejecutivo en concurrencia con, al menos, un ministro. Por lo tanto, todos los numerales citados en el párrafo anterior comprenden aspectos atribuibles a las funciones del Ministro de Relaciones Exteriores. Reclamos sobre su responsabilidad política, por acciones sobre relacionamiento con el exterior o por la conducción política y administrativa del ministerio, pueden activarse con procedimientos desde el Poder Legislativo conducentes a la caída del ministro de los artículos 147 y 148.

¹⁶ El artículo 133 de la Constitución indica que todo proyecto de ley puede tener su origen en cualquiera de las dos cámaras o en el Poder Ejecutivo por medio de sus ministros. No obstante consagra la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo para todas las leyes de contenido económico o financiero.

¹⁷ En la dimensión subnacional, la Constitución en su artículo 301 establece que los gobiernos departamentales no pueden emitir títulos de deuda pública departamental, ni concertar préstamos ni empréstitos con Organizaciones Internacionales o instituciones o gobiernos extranjeros, salvo iniciativa del intendente, aprobada por la respectiva junta departamental, previo informe del Tribunal de Cuentas, y con la anuencia otorgada por mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General, en reunión de ambas cámaras y dentro de un plazo de 60 días, pasado el cual se entenderá acordada dicha anuencia.

¹⁸ Reconociendo competencias a partir de potestades reactivas del Poder Legislativo, se debería incluir las atribuciones atinentes a recibir tropas extranjeras o enviar tropas nacionales al exterior de los numerales 11 y 12 del artículo 85.

¹⁹ Para completar este cuadro, reconociendo competencias a partir de potestades reactivas del Poder Legislativo, se debería incluir las atribuciones atinentes a la deuda pública nacional del artículo 85,6, en la categoría presupuesto y hacienda.

A esto debe sumársele los elementos de contralor parlamentario comprendidos en los artículos 118 a 121.

Fuera de las normas constitucionales, las funciones clásicas de los ministros de relaciones exteriores, reguladas por el derecho interno de los Estados pueden enumerarse en un listado no taxativo. A saber: coordinación de todos los resortes del Estado en política exterior, materializada directamente o por sus delegados, representantes o subordinados²⁰; orientación de la política exterior, formulada por el jefe de Estado y/o gobierno, por la acción ejecutiva del ministerio y del cuerpo diplomático y consular; ejecución de la política exterior, en coautoría con el jefe de Estado y/o gobierno, a través del contacto con el cuerpo diplomático y consular y con el cuerpo diplomático y consular extranjero acreditado en el país; dirección del ministerio. Esta última función supone: tramitación general y especial; contacto directo con el jefe de Estado y/o gobierno como nexo entre éste y el cuerpo diplomático y consular; entrevistas con jefes de Misión nacionales para recibir información y emitir instrucciones; proposición de nombramientos y ascensos de funcionarios; negociación de convenciones, tratados y acuerdos, con conocimiento directo e indirecto de lo que se negocia, pudiendo delegar funciones en plenipotenciarios (Eisenberg, 1964: 152-157).

Estas funciones primordiales requieren tareas conexas como: análisis y estudios de memorias e informes de la estructura interna del ministerio y del cuerpo diplomático y consular, preferentemente colocados en un cuadro general sobre el sistema internacional y sobre la posición sistémica del país; informes con base a los análisis y estudios mencionados, dirigidos a los decisores en política exterior, principalmente el jefe de Estado y/o gobierno; transmisión a misiones diplomáticas y oficinas consulares de instrucciones, memorandos, notas y proyectos (Eisenberg, 1964: 169-170).

Reflexiones finales

Las teorías sobre toma de decisiones, tanto en Ciencia Política como en Relaciones Internacionales, surgen como aportes esencialmente metodológicos. El núcleo del problema planteado por cada propuesta radica en determinar la génesis y los mecanismos

²⁰ En Uruguay, se verifican superposiciones con otros ministerios, con gobiernos departamentales y con Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

de agregación de voluntades para una decisión adoptada por un pequeño número de funcionarios que ostenta la capacidad de comprometer a un Estado nacional, a su sistema político y a su sociedad civil. En Relaciones Internacionales, estas teorías se califican como de alcance medio y están insertas en una corriente autodenominada científica o científicista que protagonizó el llamado segundo debate en la disciplina, al confrontar sus ideas con una corriente histórica o tradicionalista, fijando como objeto de estudio fenómenos concretos y consolidando marcos teóricos con definiciones más rigurosas, con proposiciones lógicas, con conexiones causales, con mecanismos de verificación y con rutinas de construcción de modelos.

Por otra parte, los aportes en toma de decisiones también forman parte de propuestas que, cuestionando la premisa del Estado como actor racional y unificado, rescatan factores domésticos que afectan al decisor en política exterior: sistema político, estrategia de desarrollo, recursos o capacidades estatales, variables étnicas e histórico-culturales, y, por supuesto, sistema de decisores y actores influyentes. En ese sentido, son funcionales a visiones epistemológicas que colocan a los estudios sobre política exterior en un espacio común o equidistante entre las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política.

Este trabajo reseña aportes sobre toma de decisiones en política exterior con el objetivo de encontrar en los modelos paradigmáticos en las Relaciones Internacionales y en el derecho positivo uruguayo, argumentos que abonen a la idea de centralidad del triángulo presidente-canciller-parlamento en las relaciones exteriores del Uruguay.

Desde la Ciencia Política, D'Alimonte explica que la teoría de las decisiones colectivas supone un individuo o un grupo que, mediante la agregación de preferencias, logra una decisión que compromete a toda su sociedad nacional, a partir de niveles preestablecidos de interdependencia entre los miembros del grupo. La capacidad de consensuar se acrecienta en un pequeño grupo, con una mayor posibilidad de cooperación. El eje presidente-canciller en la institucionalidad uruguaya, configuraría un pequeño grupo con miembros interdependientes, pero necesitado de un consenso con el parlamento, desde sus potestades codecisorias y desde su respaldo –expreso o tácito- al ministro y su política exterior.

El modelo de proceso organizacional de Allison es apto para aludir al eje presidente-canciller como conductor gubernamental en la cima de una constelación de organizaciones

aliadas de manera difusa. Su decisión será un *output* organizacional, desde la aceptación de segmentación de problemas y descentralización de poder, pero dentro de un sistema de coordinación y control centralizado que devuelve al eje, la potestad original en la conducción. Si bien los consensos se materializan en la decisión final de esos conductores, el carácter programado y la actualización de rutinas preestablecidas incluyen la intervención parlamentaria codecisoria y tácitamente anuente al desempeño del canciller. La relación de subordinación de las estructuras del Poder Ejecutivo, con el presidente con potestad de nombrar y destituir a su canciller, despeja cualquier duda sobre la constitución del eje, levantando la crítica del propio Allison a su modelo –y que justificara la construcción del modelo de política gubernamental-, en cuanto a que los líderes instalados en las jerarquías de las organizaciones no siempre constituyen un grupo monolítico.

Putnam con su modelo, juegos de doble nivel, abreva a negociadores principales en tanto miembros del poder ejecutivo, presentes en una mesa de negociación nacional y en una mesa de negociación internacional. La centralidad del eje presidente-canciller en Uruguay es incuestionable, desde la amplia capacidad –que aportaría principalmente el Ministro de Relaciones Exteriores- de considerar a la política exterior en forma omnicompreensiva. La decisión que contemple una superposición coincidente de victorias de los conjuntos ganadores en el nivel nacional y en el nivel nacional de la(s) contraparte(s) es tarea de funcionarios con capacidad de desempeñar el rol de mediador. El autor, en el consenso o acuerdo final, vuelve a requerir la presencia de los negociadores principales y alude expresamente a las respuestas favorables o ratificadorias, tanto de las bancadas legislativas, completando nuestro triángulo, como de otros grupos de interés.

Los tres modelos presentados por George arrojan elementos que permiten insertar al triángulo decisorio de la política exterior uruguaya. El actor principal siempre es el presidente, ya sea que actúe en el subsistema-contexto del pequeño grupo con sus asesores más próximos, en el subsistema-contexto de la organización con otros departamentos y agencias del poder ejecutivo, con el subsistema-parlamento, con el subsistema-opinión pública, o con el subsistema de gobiernos aliados y neutrales. La razón de esta multiplicidad de opciones es que siempre la decisión deriva de un presidente, ya sea trabajando en una ordenada estructura de trazado de políticas del modelo formalista-; en una ambigüedad organizativa, de superposición de jurisdicción y de canales múltiples del modelo competitivo, o en un equipo de funcionarios del gabinete y asesores identificados

con su perspectiva del modelo colegiado. La especificidad de Putnam, que encuadra únicamente con la legitimidad del triángulo decisorio, radica en que la capacidad de negociación del presidente para obtener decisiones de consenso presenta como requisito ineludible -junto al de la buena utilización del tiempo y los recursos disponibles y al de una aceptada concepción personal del interés nacional-, la institucionalidad en la toma de decisiones con las respectivas medidas organizativas, de procedimiento y de personal.

Finalmente, la adaptación del modelo de Russell, presentada por Fernández Luzuriaga y Olmedo, alude a que la dimensión estructural en Uruguay alcanza al triángulo decisorio presidente-canciller-parlamento, aunque eventualmente ese triángulo pueda incorporar a otro ministro o constituirse de presidente-Consejo de Ministros-parlamento. Este colectivo de actores ostenta la capacidad jurídica de comprometer los recursos del Estado, en una decisión de difícil reversión. Esa capacidad tiene su sustento en una dimensión institucional o normativa, acorde al Derecho Internacional y dentro de una relación de poderes propia de una democracia representativa, con elementos de corte presidencialista y la adición de alguno de corte parlamentarista. Los consensos o acuerdos finales son responsabilidad de ese triángulo, en tanto moderador de influencias de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y del exterior, que integran la dimensión procesal.

La dimensión estructural solo se comprende cabalmente si se tiene en cuenta una lógica institucional universalmente aceptada: un parlamento no tiene previstas potestades propias y definidas para adoptar decisiones en el terreno de las relaciones exteriores. Su actuación queda acotada a instancias puntuales y esporádicas. Estas limitaciones, como se explicara, son tradicionalmente recogidas en los ordenamientos jurídicos nacionales y se han incrementado con la irrupción y/o redimensión de temas no tradicionales de política exterior, manejados con más discrecionalidad por el poder ejecutivo.

Russell apunta que la estructura decisoria se define por características como tamaño, diferenciación y especialización. El sistema de toma de decisiones en Uruguay muestra una concentración importante de competencias; difícilmente, el tamaño de la estructura a nivel del Poder Ejecutivo supere el binomio presidente-canciller, con el desplazamiento de este último por el Consejo de Ministros. No obstante, la diferenciación y especialización puede relegar al Ministro de Relaciones Exteriores. Las relaciones internacionales devenidas en

fenómeno global y la necesidad de un *know how* específico habilitan, necesariamente, el ingreso a la dimensión estructural o estructura decisoria de otros actores como ministros, directorios de Entes Autónomos o Servicios Descentralizados e, incluso, gobiernos departamentales. La asiduidad de la cancillería en la implementación y ejecución de la política exterior será el elemento distintivo que devuelva al canciller, una y otra vez, su lugar privilegiado en el triángulo decisorio nacional.

Los modelos analizados presentan una similitud importante en cuanto a que las tipologías ensayadas dependen, en buena medida, de la centralización o descentralización que el presidente imprima al sistema de toma de decisiones. Inclusive, la figura del canciller puede resultar secundaria en el esquema, frente a la fortaleza política e institucional de un jefe de Estado y/o gobierno. Las claves para abrir el juego a la participación, al asesoramiento y a la cosecha de información estarán en la asiduidad de la cancillería, en la *expertise* de ésta y de otras dependencias del Estado, y en la necesidad de consenso y ratificación de lo actuado en el sistema político y la sociedad civil. En países con un cuerpo diplomático y consular y una estructura orgánica de su ministerio de relaciones exteriores profesionales y herederos de cierta tradición nacional, el desconocimiento de sus posturas por parte del presidente, e inclusive por parte del canciller de turno, se encauza a dar como resultado una política exterior fragmentada.

Así, la consagración de la dimensión estructural en Uruguay se entiende desde: la doble condición de jefe de Estado y jefe de gobierno del Presidente de la República; la potestad del presidente de nombrar y destituir a su Ministro de Relaciones Exteriores sin necesidad de una venia parlamentaria; la obligación de perfeccionar la decisión del Poder Ejecutivo con la coincidencia de, al menos, la voluntad del presidente y el canciller; la capacidad del Poder Legislativo de desviar una decisión adoptada o en vías de adopción del Poder Ejecutivo, incluso con potestades de destitución del canciller.

En definitiva, las relaciones internacionales refieren a interacciones entre actores internacionales con un protagonismo central de los Estados nacionales. Como consecuencia, sus políticas exteriores reciben influencias y constreñimientos del sistema internacional y responden de acuerdo a valores y estrategias que no siempre constituyen un cuerpo homogéneo. A su vez, más allá que la política exterior se inscriba en ciertas lógicas atinentes a cualquier política pública y más allá que las políticas públicas se materialicen

en el actual contexto de un sistema internacional globalizado o mundializado, la política exterior presenta una peculiaridad incuestionable. En efecto, mientras el resto de las políticas estatales tienen objetivos que se concretan en el ámbito doméstico, la política exterior tiene como finalidad, la exitosa inserción de un país en el sistema internacional.

Como consecuencia, el gobierno y el sistema político respectivo deben satisfacer demandas de actores domésticos, de otros actores externos e incluso de la sociedad internacional en su conjunto. Esta tensión explica por qué la corriente fundacional realista alegaba la construcción de una política exterior basada en el interés nacional que postergaba actores políticos y sociales domésticos, para no sufrir obstrucciones en el juego de poder sistémico o subsistémico internacionales. No es extraño entonces que, a pesar que la dimensión procesal se potencie, las decisiones suelen centralizarse en una dimensión estructural. Y esta centralidad refuerza la vigencia de las soluciones tradicionales del derecho positivo de los Estados, desde una remisión del Derecho Internacional, en la dimensión institucional. Esas soluciones consisten en el reconocimiento de la jerarquía presidencial en política exterior, pero reglando la mayor parte de las decisiones. El real y efectivo ejercicio de medidas referentes a una organización institucional, con sus normas de procedimiento, legitima y disciplina la toma de decisiones presidenciales. Lateralmente, reduce, aunque no elimina, la posibilidad que intereses particulares del presidente o de grupos en su entorno, distorsionen la acción presidencial.

Cuadro
La dimensión estructural en Uruguay y los modelos de toma de decisiones

Autor	Modelo²¹	Actor	Decisión	Consenso²²
D'Alimonte	Teoría de las decisiones colectivas	Individuo o grupo de individuos que mediante la agregación de preferencias (opiniones e intereses) tienen capacidad de comprometer a una sociedad nacional	Producto del nivel de interdependencia entre los miembros del grupo	Con importantes diferencias entre pequeños y grandes grupos, por la mayor posibilidad de cooperación de los primeros, en virtud de la relación "cara a cara"
Allison	Modelo de proceso organizacional	Conductores gubernamentales en la cima de una constelación de organizaciones aliadas de manera difusa	<i>Output</i> organizacional: segmentación de problemas y descentralización de poder en un sistema de coordinación y control centralizado	Mediatizado por la decisión final de los conductores gubernamentales, desde un carácter programado y como actualización de rutinas preestablecidas
Putnam	Juegos de doble nivel	Negociador(es) principal(es), en tanto miembro(s) del poder ejecutivo en una mesa - nivel- de negociación nacional y en una mesa - nivel- de negociación internacional	Superposición coincidente de "victorias" de los conjuntos ganadores del nivel nacional, en cada país involucrado en la negociación internacional	En el nivel nacional promovido por el/los negociador(es) principal(es) ante demandas de bancadas legislativas y de grupos de interés
George	Modelos formalista, competitivo o colegiado	Presidente trabajando en el contexto del pequeño grupo, con asesores más próximos; en el contexto de la organización, con departamentos y agencias del poder ejecutivo; con el parlamento; con la opinión pública; con los gobiernos aliados y neutrales	Deriva de un presidente trabajando en: una estructura ordenada de trazado de políticas; una ambigüedad organizativa de superposición de jurisdicción y de canales múltiples; un equipo de funcionarios del gabinete y asesores identificados con su perspectiva	Negociado por el presidente, en tanto requisito para la alta calidad de la decisión, junto a: la buena utilización del tiempo y de los recursos; su concepción del interés nacional; la institucionalidad en la toma de decisiones
Russell, Fernández-Luzuriaga y Olmedo	Dimensiones institucional, estructural y procesal	Dimensión estructural, compuesta por actores con capacidad jurídica de comprometer los recursos del Estado, en una decisión de difícil reversión. Caracterizada por tamaño, diferenciación y especialización	Producto de la dimensión estructural, predeterminada por una dimensión institucional y normativa	Responsabilidad de la dimensión estructural, en tanto moderadora de influencias de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y del exterior que integran la dimensión procesal

²¹ En realidad, D'Alimonte no elabora un modelo sobre toma de decisiones, solo se limita a precisar el alcance de la teoría para la Ciencia Política.

²² La expresión consenso, no hace referencia a grados de acuerdo o compromisos puntuales o globales en política exterior, sino al punto de inflexión donde la decisión es, efectivamente, adoptada por un Estado nacional.

Bibliografía

Allison, George T. (1988) *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*. Buenos Aires: GEL.

Arbuet-Vignali, Heber (1992) *Lecciones de Derecho Diplomático y Consular*. Tomo I. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Aron, Raymond (1967) “Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales?” en *Revue Française de Science Politique*, volumen 17, número 5, pp. 837-861. Citado en Barbé, Esther (1995).

Artola, Miguel (2005) *Constitucionalismo en la historia*. Barcelona: Crítica.

Barbé, Esther (1995) *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Bizzozero, Lincoln (2011) *Aproximación a las Relaciones Internacionales. Una mirada desde el siglo XXI*. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur y Comisión Sectorial de Enseñanza, Universidad de la República.

Cagnoni, José Aníbal (1986) “El tipo de gobierno en la Constitución Nacional” en *Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, volumen 2, segunda serie, Defensa de la Constitución Nacional. Homenaje a Justino Jiménez de Aréchaga, Aníbal Luis Barbagelata, Alberto Ramón Real, pp. 37-54.

Calvo, Ernesto y Sagarzazu, Iñaki (2011) “El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo” en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 4, enero 2011, pp. 25-48.

Cassinelli Muñoz, Horacio (1999) *Derecho Público*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Correa Freitas, Ruben (2003) *Derecho Constitucional Contemporáneo*. Tomo II, segunda edición. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Correa Freitas, Ruben (1997) “Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo” en Correa Freitas, Ruben y Vázquez, Cristina. *La reforma constitucional de 1997*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, pp. 87-102.

D'Alimonte, Roberto (2008) “Teoría de las decisiones colectivas” en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, dir. *Diccionario de Política*. Volumen 1, decimosexta edición en español. México: Siglo XXI Editores, pp. 423-426.

Eisenberg, Alfredo (1964) *Curso de Derecho Diplomático*. Tomo I. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

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

George, Alexander (1991) *La decisión presidencial en política exterior: el uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Buenos Aires: GEL.

Gros Espiell, Héctor y Arteaga, Juan José (1991) *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*. Segunda edición actualizada. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Holsti, Kalevi J. (1985) *The dividing discipline: hegemony and diversity in International Theory*. Boston: Allen & Unwin. Citado en Barbé, Esther (1995).

Korzeniak, José (2007) *La Constitución explicada y un poco de humor*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria y Editorial Planeta.

Llenderozas, Elsa (2010) “Relaciones Internacionales” en Aznar, Luis y De Luca, Miguel, coord. *Política. Cuestiones y problemas*. Buenos Aires: CENGAGE Learning, pp. 387-433.

Luján, Carlos (1994) *La agenda internacional en Uruguay: política partidaria y debate interno*. Serie Documentos de Trabajo N° 10. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Mena K., Carlos Eduardo (1989) *Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la política exterior*. Colección Estudios Internacionales. Buenos Aires: Programa RIAL y GEL.

Muñoz, Heraldo (1987) “El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes” en *Revista de Estudios Internacionales*, número 80, año XX, octubre-diciembre, pp. 406-434.

Putnam, Robert David (1996) “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel” en *Zona Abierta*, número 74, pp. 69-120.

Real Academia Española (2014) *Diccionario de la lengua española* [online]. Edición del Tricentenario. Disponible en: <http://dle.rae.es/?w=diccionario> [acceso 15/10/2015]

Real, Antonio Ramón (1967) *Derecho Constitucional*. Tomo II, novena edición. Montevideo: Centro de Estudiantes de Notariado (Facultad de Derecho, Universidad de la República).

Rodríguez Díaz, Jorge Damián (2011) *Un tren de frente. El proceso de toma de decisiones en la relación comercial con los Estados Unidos de América en la primera administración del Frente Amplio: actores, negociaciones y tensiones*. Tesis de licenciatura. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Russell, Roberto (1990) "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas" en Russell, Roberto, ed. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Programa RIAL, pp. 255-274.

Tokatlian, Juan G. y Merke, Federico (2014) "Instituciones y actores de la política exterior como política pública" en Acuña, Carlos H., comp. *Dilemas del Estado Argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, pp. 245-312.

Trochon, Ivette (1993) "Parlamentarismo en el Uruguay. Una visión histórica" en Gatto, Hebert y Trochon, Ivette. *Parlamentarismo y presidencialismo en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, pp. 8-63.

Valenzuela, Pablo A.²³ (2013) *Elementos para el análisis de la formulación de política exterior* [online]. Academia.edu. Disponible en: [https://www.academia.edu/2368043/Elementos para el análisis de la formulacion de politica exterior Aproximaciones teoricas](https://www.academia.edu/2368043/Elementos_para_el_análisis_de_la_formulacion_de_politica_exterior_Aproximaciones_teoricas) [acceso 15/10/2015]

Van Klaveren, Alberto (1992) "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar" en *Revista de Estudios Internacionales*, número 98, año XXV, abril-junio, pp.169-216.

Walker, Stephen (2011) "Foreign policy analysis and behavioral international relations" en Walker, Stephen; Malici, Akan y Schafer, Mark. *Rethinking foreign policy analysis: States, leaders and the microfoundations of behavioral international relations*. Nueva York: Routledge, pp. 3-20. Citado en Valenzuela, Pablo A. (2013).

Documentos

Constitución de la Republica Oriental del Uruguay. 1967.²⁴

Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas. 1961.

Convención de Viena sobre relaciones consulares. 1963.

Convención sobre misiones especiales. Nueva York.1969.

Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter universal. 1975.

Reglamento de la Cámara de Representantes [online]. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/reglamentos/RegCSS-2014.pdf> [acceso 15/10/2015]

Reglamento de la Cámara de Senadores [online]. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/reglamentos/regcrr.asp> [acceso 15/10/2015]

²³ Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

²⁴ Con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.