

***EL PLAN ESTRATÉGICO 2015-2020 DE LA CANCELLERÍA URUGUAYA:  
UN MODELO PARA EVALUAR RESULTADOS***

***Wilson Fernández Luzuriaga (\*)***

**Serie Documentos de Trabajo N° 87  
Unidad Multidisciplinaria  
Septiembre, 2016**

**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. Marco conceptual y operativo	7
Cuadro 1: Dimensiones, planos y destinatarios	12
II. Los cinco ejes del Plan estratégico 2015-2020	13
II.1. Relacionamiento exterior como política de Estado	13
II.2. Promoción económica-comercial	16
II.3. Asuntos consulares y vinculación	19
II.4. Cooperación internacional y asuntos culturales	22
II.5. Mejora de la gestión	23
II.6. Ejes, objetivos y resultados en cifras	24
Gráfico 1: Dimensiones en el Plan estratégico	27
Gráfico 2: Planos en el Plan estratégico	27
Gráfico 3: Destinatarios en el Plan estratégico	28
Reflexiones finales	28
Bibliografía	36



## Introducción

Este trabajo supone una descripción analítica de objetivos, estrategias y resultados esperados por el gobierno uruguayo en política exterior para la actual administración, desde el estudio del *Plan estratégico 2015-2020. Bases para la política exterior del Uruguay* (en adelante *Plan estratégico*), elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores como argumentación para el pedido presupuestal del quinquenio. La propia Cancillería, le imputa como propósito, responder funcionalmente a las áreas prioritarias y constituir un marco de referencia para la elaboración de planes de trabajo de las representaciones acreditadas en el exterior.

En el año 2014, el Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República analizó las propuestas preelectorales de los cinco partidos políticos con representación parlamentaria, presentadas para las elecciones de octubre. El análisis respondió a una metodología aplicada en el PEI, desde las elecciones de 1994, basada en el estudio de los documentos a partir de cinco dimensiones: ideas básicas y principios rectores de la política exterior; inserción del Uruguay en el sistema internacional – donde se incluyó defensa nacional-; política de comercio exterior –donde se incluyó transporte y logística-; MERCOSUR e integración regional; aspectos institucionales de la política exterior.<sup>1</sup>

Asimismo, un segundo artículo presentado por el PEI indagó las pautas inaugurales y las propuestas concretas, en materia de política exterior, del gobierno que asumió el 1º de marzo de 2015, encabezado por el presidente Tabaré Vázquez. En efecto, desde una revisión a la plataforma electoral del partido de gobierno, Frente Amplio, se reseñaron y analizaron las manifestaciones y acciones concretas del gobierno electo, en el período que abarca desde la noche del triunfo de Vázquez en segunda vuelta electoral –el 30 de noviembre de 2014- hasta el 1º de marzo de 2015, cuando efectivamente es investido como Presidente de la República. Dicho análisis se elaboró a partir de dos variables internas, el sistema político y la estrategia de desarrollo, y de una variable externa, el sistema internacional, incluyendo el equilibrio de poder subregional.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Fernández Luzuriaga, Wilson (2014) *La Política Exterior en las Elecciones Nacionales 2014*.

<sup>2</sup> Fernández Luzuriaga, Wilson (2015-b) “La inserción internacional del Uruguay a partir de 2015: propuestas del gobierno electo”.

Desde las definiciones y resultados proporcionados por estos dos trabajos, el propósito final de este documento de trabajo radica en confeccionar un modelo para verificar el *Plan estratégico* con las decisiones y los resultados concretos de todo el período de gobierno. Adicionalmente, la metodología de procesamiento de un documento programático de estas características, constituye en sí misma una propuesta de análisis para planes o programas similares en política exterior.

El documento, en una primera instancia, trabaja la definición de política exterior del internacionalista argentino Roberto Russell, con el objetivo de formalizar dimensiones, planos y destinatarios de las propuestas del Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, justifica el rol del Poder Ejecutivo, en general, y de la Cancillería uruguaya, en particular, en tanto instancia institucional que elaboró y presentó el *Plan estratégico* a la ciudadanía. En una segunda instancia se analiza el documento -según las dimensiones, los planos y los destinatarios formalizados- desde los cinco grandes ejes que el ministerio considera comprensivos de la política exterior nacional: relacionamiento exterior como política de Estado; promoción económica-comercial; asuntos consulares y vinculación; cooperación internacional y asuntos culturales; mejora de la gestión. Finalmente, a partir de los datos obtenidos y de otras definiciones que constan, principalmente, en la “Presentación” del *Plan estratégico*, se aportan reflexiones sobre la política exterior que el gobierno prevé para el quinquenio.

El autor agradece a sus compañeros del PEI, Lincoln Bizzozero, Hernán Olmedo González y Andrés Raggio, así como al Embajador Dr. Juan José Arteaga por los comentarios sobre este análisis realizados en un taller interno, organizado por el propio Programa, en el que se presentaron este documento de trabajo y el documento de trabajo N° 86 de Olmedo González, titulado *Condiciones necesarias para la construcción de teorías explicativas de la política mundial*.

*Wilson Fernández Luzuriaga*

*Septiembre, 2016*

## **I. Marco conceptual y operativo**

Si bien la proyección externa de la política exterior reviste de peculiaridades tanto al sistema de toma de decisiones como a los factores que inciden en los propios decisores, todas las acciones gubernamentales constituyen arenas reales de poder y, cada una de esas arenas, tiende a desarrollar su propia estructura y proceso políticos, así como sus élites decisionales y las relaciones de éstas con otros grupos:

No hay entonces una política en general ni una estructura de poder total, que cubra sin excepción la sociedad entera. Es más apropiado insistir en la diferenciación de las definiciones de política, en las políticas al plural, y no en una definición general de política (Aguilar Villanueva, 1992: 32).

En el terreno de la producción académica, Tokatlian y Merke (2014: 245-246) lanzan una advertencia sobre el escaso diálogo entre los estudios de políticas públicas y los estudios sobre política exterior, en una reflexión sobre Argentina que bien puede considerarse extensiva a todos los países latinoamericanos.

Por una parte, y en general, los especialistas en políticas públicas en el país no han considerado a la política exterior como un objeto de estudio relevante, lo cual ha conducido a colocar el acento en las políticas sociales, educativas, económicas y de otra índole. Por otra parte, y también de modo usual, los especialistas en Relaciones Internacionales no han considerado a la política exterior como una política pública sujeta a instituciones, reglas y actores domésticos que ordenan y condicionan dicha política.

El desafío consiste en dimensionar a la política exterior como una política pública de características peculiares, que opera desde las diferentes coyunturas, oportunidades y constricciones que ofrece el sistema internacional y desde el lugar en la estructura de poder que ocupa el país en dicho sistema. Pero también consiste en considerarla desde una síntesis que debe atender necesariamente variables de naturaleza endógena, tales como el régimen político y su sistema de toma de decisiones –con la ingeniería institucional y las pujas ideológicas y burocráticas-, la estrategia de desarrollo y los factores étnicos históricos y culturales (van Klaveren, 1992). En definitiva, la política exterior puede definirse como una política pública reactiva frente a las condicionantes de un sistema internacional –al menos desde países de capacidades limitadas-, formulada y ejecutada desde un Estado que deberá maximizar sus capacidades internas para satisfacer los objetivos y las demandas nacionales.

Como resulta obvio, las demandas domésticas influyen cada vez más en la formulación de la política exterior, entre otras razones, porque la separación interno/internacional resulta menos nítida que en el pasado. Para Bizzozero (2011: 36) esta nueva complejidad de la política exterior deriva en un objeto multifacético de análisis con respuestas al fenómeno de la globalización; instrumentos y canales que internalizan políticas y normas que se definen en ámbitos internacionales; elementos derivados de las prioridades domésticas, ya sea en la definición de políticas o en las jerarquizaciones de la agenda, y elementos que ingresan desde el terreno de la política exterior tradicional.

La definición de política exterior elegida para este documento de trabajo, elaborada por Russell en 1990, deriva de un estudio sobre el proceso de toma de decisiones en países latinoamericanos, del que el autor extrae reflexiones teóricas sobre la naturaleza y la dinámica de dicho proceso. Russell advierte que la definición, en primer término, se encuadra en el nivel de análisis “Estado-nación”. En segundo término, refiere a acciones que se materializan dentro de un determinado país y son dirigidas a su medio externo, atendiendo las consideraciones generales que se señalaran en los párrafos anteriores. En tercer término, y como consecuencia de las dos consideraciones anteriores, la definición sobre política exterior abreva a un universo más acotado que el universo de las relaciones internacionales y por tanto diferenciable, aunque se comprueben numerosas zonas grises y/o comunes ente ambos. En definitiva, para el autor, la política exterior comprende:

[...] el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral (Russell, 1990: 255).

En definitiva, Russell precisa dimensiones en las que se encuadran las decisiones de un gobierno, especifica su proyección en el sistema internacional y brinda categorías mínimas de clasificación de los actores destinatarios de esa decisión. Y como se adelantara en la Introducción, el análisis del *Plan estratégico* responderá a estas tres categorías.

Si bien en esta definición, Russell resume la presencia del actor con la escueta expresión “acción gubernamental”, simultáneamente se ocupa de caracterizar un sistema de toma de decisiones con base en cuatro indicadores que conforman dos continuos: centralización y descentralización, y unidad y fragmentación. Este trabajo recoge un marco analítico

utilizado en el PEI para comprender el sistema de toma de decisiones en Uruguay que fiel a la propuesta de Russell contempla tres dimensiones interrelacionadas: la institucional, la estructural y la procesal.<sup>3</sup>

La dimensión institucional refiere a las normas formales, básicamente constitucionales, que delimitan los órganos de representación del Estado en el exterior para un país determinado y las instituciones que poseen autonomía para tomar decisiones en política exterior (Fernández Luzuriaga, 2010: 102). La dimensión estructural –o estructura decisoria para 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 esa decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida. En cambio, la dimensión procesal –proceso decisorio para Russell- hace a una dinámica que implica la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros, todos en procura de ejercer influencia sobre la política exterior. Esa dinámica también refiere a una secuencia temporal, que se inicia con una conjunción de estímulos internos y externos que instan a una decisión gubernamental y que finaliza cuando dicha decisión es, efectivamente, adoptada en la dimensión estructural. Así, el análisis de la dimensión estructural o estructura decisoria requiere indicadores como tamaño, diferenciación y especialización, al tiempo que la dimensión procesal o proceso decisorio se caracteriza por influencia, evaluación de información y de alternativas, y adopción efectiva de decisiones (Russell, 1990: 255-256).<sup>4</sup>

A fines de 2014, después de un largo proceso de investigación en el PEI, se publicó un trabajo sobre la toma de decisiones en la política exterior uruguaya. El trabajo constituye un marco conceptual que argumenta la centralidad del triángulo presidente-canciller-parlamento en las relaciones exteriores de Uruguay, desde el análisis de los modelos

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Desde las características de estructura y proceso decisorios, Russell (1990: 258-263) construye un modelo de análisis de los sistemas de tomas de decisiones para un país determinado en un contexto temporal definido. Así, el número de actores gubernamentales que participa en el proceso decisorio será 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. En definitiva, se podrá calificar a los procesos decisorios como centralizados y unitarios, centralizados y fragmentados, descentralizados y unitarios o descentralizados y fragmentados.

propuestos por los tres autores paradigmáticos sobre el tema en Relaciones Internacionales: Graham Allison, Robert Putnam y Alexander George. El triángulo decisorio constituye la dimensión estructural, en cuanto ámbito facultado y capacitado para tomar decisiones que comprometan los recursos de Estado y cuyas decisiones finales son de muy difícil reversión.<sup>5</sup>

Como conclusión, la consagración de este triángulo decisorio se entiende desde: la doble condición de jefe de Estado y jefe de gobierno del Presidente de la República; su potestad de nombrar y destituir al Ministro de Relaciones Exteriores sin necesidad de intervención parlamentaria; la exigencia 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 proceso de adopción del Poder Ejecutivo, incluso con potestades de destitución del canciller (Fernández Luzuriaga, 2015-a).

Puntualmente, las materias o instancias de materialización de la política exterior, en tanto política pública, en las que deben coincidir solamente las voluntades del eje presidente-canciller son: el nombramiento de funcionarios diplomáticos y consulares con excepción de los jefes de Misión diplomática; la autorización para el ejercicio de funciones a agentes diplomáticos y cónsules extranjeros; la ruptura de relaciones diplomáticas. Además de esta coincidencia de voluntades en el Poder Ejecutivo, la Constitución requiere el ingreso del parlamento en el triángulo decisorio para: el nombramiento de jefes de Misión diplomática, la destitución de funcionarios diplomáticos y consulares, la ratificación de tratados y la declaración de guerra (Fernández Luzuriaga, 2015-a).

Sin llegar al extremo de la guerra, el ingreso de tropas extranjeras, la salida de fuerzas nacionales y la adopción de medidas prontas de seguridad en casos de ataque exterior o conmoción interior, también supone una intervención parlamentaria preceptiva, aunque 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 en materia de deuda pública y aquí tampoco sería el

---

<sup>5</sup> Fernández Luzuriaga, Wilson (2015-a) *Toma de decisiones en política exterior uruguaya: de los autores paradigmáticos a la realidad jurídica*.

canciller, el principal protagonista en la conjunción de voluntades a nivel del Poder Ejecutivo; la responsabilidad central residiría en el eje presidente-Ministro de Economía y Finanzas. De todas formas, sostener que esta dimensión estructural explica, en un amplio espectro, la política exterior nacional, no significa desconocer el peso de actores domésticos con cierto grado de autonomía que, en circunstancias puntuales, buscan la promoción de sus intereses en un sistema internacional cada vez más mundializado. Incluso en determinadas temáticas, otros actores domésticos gubernamentales pueden llegar a ingresar en la dimensión estructural (Fernández Luzuriaga, 2015-a).

En definitiva, en este trabajo se adoptarán las tres dimensiones de la definición de política exterior de Russell: político-diplomática, militar-estratégica y económica-comercial. Asimismo, se asumirán los planos de proyección bilateral y multilateral que propone el internacionalista argentino, pero adicionando un plano nacional, en el entendido que la política exterior también responde a un sistema de toma de decisiones doméstico que condiciona a la estructura decisoria y, en este caso, al Ministerio de Relaciones Exteriores como dependencia especializada del Poder Ejecutivo.

Las macro categorías de destinatarios de este *Plan estratégico*, en primer y segundo término abrevan a actores domésticos gubernamentales y no gubernamentales, respectivamente. En tercer término, implica la macro categoría de países miembros y países asociados al MERCOSUR, en tanto proceso internacional del Uruguay de mayor trascendencia y profundidad. En cuarto término, se incluyen a todos los países del sistema internacional en una macro categoría que distingue a Argentina, Brasil, Estados Unidos de América, países latinoamericanos y dos subcategorías residuales. En quinto término, se instala la macro categoría de los Organismos Internacionales. En sexto, séptimo y octavo término, se incluyen macro categorías genéricas: actores privados externos, sean extranjeros o internacionales; ciudadanos extranjeros; comunidad internacional en su conjunto.

**Cuadro 1: Dimensiones, planos y destinatarios**

<b>Dimensiones</b>	<p>Político-diplomática  Militar-estratégica  Económica-comercial</p>
<b>Planos</b>	<p>Nacional  Bilateral  Multilateral</p>
<b>Destinatarios</b>	<p><b>Macro categoría actores domésticos gubernamentales</b>  Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular.  Otras reparticiones del Estado</p> <p><b>Macro categoría actores domésticos no gubernamentales</b>  Sistema político  Sector empresarial  Sector trabajadores  Sector académico  Sociedad civil  Diáspora  Medios de comunicación</p> <p><b>Macro categoría países agrupados en el MERCOSUR</b>  Países miembros del MERCOSUR en su conjunto  Países asociados al MERCOSUR en su conjunto</p> <p><b>Macro categoría países del sistema internacional</b>  Argentina  Brasil  Estados Unidos de América  Países latinoamericanos  Otros países  Todos los países del sistema internacional</p> <p><b>Macro categoría Organismos Internacionales</b>  Sistema de las Naciones Unidas  Bloques regionales u Organismos Internacionales de integración  Otros Organismos Internacionales</p> <p><b>Macro categoría actores privados externos</b></p> <p><b>Macro categoría ciudadanos extranjeros</b></p> <p><b>Macro categoría comunidad internacional en su conjunto</b></p>

## II. Los cinco ejes del Plan estratégico 2015-2020

El *Plan estratégico* abarca 16 páginas. En las siete primeras, bajo el título “Presentación”, se describen escenarios internacionales y se definen áreas prioritarias, propósitos, estrategias, instrumentos, etc. No obstante, en las nueve páginas subsiguientes, se sistematiza definitivamente el plan de gobierno con cinco apartados, correspondientes a igual número de grandes ejes. En cada eje, el documento se presenta a dos columnas, la primera con objetivos y la segunda con resultados esperados para cada uno de ellos.

### II.1. Relacionamiento exterior como política de Estado

Dentro de este eje, **el primero de los objetivos** alude al funcionamiento del MERCOSUR acorde a los objetivos del Tratado de Asunción y a la promoción de la integración del bloque al comercio internacional. El objetivo se desglosa en cuatro resultados esperados. El primero aspira al perfeccionamiento de la zona de libre comercio, principalmente abatiendo las restricciones no arancelarias. Obviamente el resultado queda inscripto en la dimensión económica-comercial y el mensaje desde el plano multilateral, aunque restringido, es dirigido a los países miembros del MERCOSUR en su conjunto y eventualmente a Estados asociados en su conjunto.

El segundo resultado esperado alude a alcanzar la superación de asimetrías, poniendo como ejemplo un instrumento: el FOCEM. Este resultado también se inscribe en la dimensión económica-comercial. Al resaltar a los fondos para la convergencia estructural, el mensaje si bien queda anclado en el plano multilateral del MERCOSUR es dirigido en forma implícita a los socios mayores del bloque por su capacidad de aporte: Argentina y, principalmente, Brasil.

El tercer resultado plasma la aspiración de acercar el proceso MERCOSUR a la ciudadanía y la sociedad civil. El acercamiento puede tener muchas aristas, tantas como las que pretende abarcar un proceso de integración avanzado. No obstante, como responde a una estrategia tendiente a ampliar la base de consenso en una política pública, el resultado se adscribe a la dimensión político-diplomática. El plano que enmarca la acción es nacional y su destinatario, la sociedad civil uruguaya.

Finalmente, el cuarto resultado esperado pretende un incremento de la calidad institucional del MERCOSUR, a través de la incorporación normativa. Si bien la incorporación supone admitir en el derecho positivo nacional, normas acordadas en el bloque, y estas normas pueden abarcar las tres dimensiones, el resultado tiene un claro componente radicado en la voluntad política y por tanto queda inscripto en esa dimensión político-diplomática. Por otra parte, aunque el incremento de la calidad institucional es tarea de todos los Estados parte del esquema, la redacción del resultado remite concretamente al plano nacional y tiene como destinatario al propio sistema político uruguayo.

**El segundo objetivo** dentro del eje, aspira a profundizar el relacionamiento entre el MERCOSUR y el resto del mundo –acción que llama agenda externa del bloque- a efectos de mejorar el posicionamiento internacional. Este objetivo se detalla a partir de cuatro resultados esperados. El primero radica en la concreción de la negociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Al tratarse de una negociación que tiene como objetivo la constitución de una zona de libre comercio, el resultado se inscribe en la dimensión económica-comercial. Asimismo, el plano de proyección es multilateral, pues si bien la negociación entre bloques asume una metodología bilateral, desde el punto de vista de este trabajo sobre Uruguay, se trata de un Estado nacional que subsume sus objetivos e intereses en un bloque subregional para recién después proyectarlo frente a otro bloque subregional. Los destinatarios en este caso son tanto los países miembros del MERCOSUR en su conjunto como el bloque Unión Europea.

El segundo resultado esperado refiere a continuar el acercamiento entre MERCOSUR y la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA, por su sigla en inglés) con miras a establecer negociaciones en un futuro cercano. Esta novedosa prioridad, obviamente adscribe a la dimensión económica-comercial. Por las mismas razones que se explicitaran en el párrafo anterior, se trata de una acción que se proyecta hacia un plano multilateral y sus destinatarios son los países miembros del MERCOSUR y el bloque regional EFTA.

El tercer resultado supone el incremento de la relación del MERCOSUR con otros procesos de integración significativos de la región como la Alianza del Pacífico. El incremento aludido parece agotarse solamente en la dimensión económica-comercial. Nuevamente la proyección del resultado asume un cariz multilateral y sus destinatarios son los países miembros del MERCOSUR y el bloque Alianza del Pacífico.

El cuarto y último resultado esperado refiere a la búsqueda de socios no tradicionales, como China y Japón, y a la profundización de los acuerdos negociados con Israel, India y los países africanos. Nuevamente la dimensión a la que alude el resultado es la económica-comercial y la acción se proyecta desde un plano multilateral, al involucrar primeramente al país en una transacción de sus intereses nacionales con los intereses de los otros socios plenos del MERCOSUR, para luego asumir una negociación con el bloque actuando como un actor internacional. Por tanto, los actores destinatarios son, nuevamente, los países miembros del MERCOSUR, y China, Japón, Israel, India y países africanos, en una enumeración no taxativa, todos adicionados en la categoría otros países.

El **tercer objetivo** del eje refiere al diseño, planificación y ejecución de la agenda de Uruguay en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, obviamente asumiendo que el país obtendría la membresía no permanente para el bienio 2016-2017. El primer resultado esperado se plasma mediante una declaración de principios con el fortalecimiento del multilateralismo y de los principios de Derecho Internacional, promoviendo la reforma de las Naciones Unidas. No obstante, se marca como instrumento para ese fin, la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su agenda transversal de 17 objetivos en tres dimensiones -medio ambiente, desarrollo y derechos humanos- por su impacto en la agenda internacional de los próximos 15 años. El segundo resultado supone la aspiración a desarrollar con éxito la Presidencia del Consejo de Seguridad, mediante la promoción de valores esenciales, tales como la democracia y los derechos humanos. El tercer resultado esperado tiene una naturaleza meramente operativa: presentar en plazo proyectos de resolución, intervenciones y acciones requeridas. Todas las tareas descritas se inscriben en la dimensión político-diplomática, aunque abarque áreas de acción de diferente naturaleza, en un plano netamente multilateral y con un destinatario genérico: el propio sistema de las Naciones Unidas, en este caso por acción directa en su Consejo de Seguridad.

El cuarto resultado, a partir de la membresía, aspira a continuar apoyando la capacitación y preparación de personal civil, militar y policial para responder ante situaciones de emergencia que requieran las Naciones Unidas. El contexto sobre situaciones de emergencia, el fin primordial del Consejo de Seguridad –mantener la paz y seguridad internacionales- y la activa participación de Uruguay en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP), inscriben el resultado en la dimensión militar-estratégica.

El plano vuelve a traducirse en una acción multilateral y el destinatario es nuevamente el sistema de las Naciones Unidas, aunque se pueda argumentar que siempre hay un país beneficiado, y por tanto un destinatario final.

El quinto y último resultado esperado anhela a liderar la participación uruguaya en las OMP, así como los procesos de consultas políticas a nivel de la ONU. La redacción confusa parece aludir a la contribución del país con estas misiones, tanto por el aporte de soldados como por la cooperación desde las capacidades que adquiere el personal adscripto. Así, otra vez, el resultado se inscribiría en la dimensión militar-estratégica, en el plano multilateral, con acciones destinadas al sistema de las Naciones Unidas.

El **cuarto y último objetivo** del eje tiene como meta maximizar la presencia internacional del país, a la vez de identificar y definir oportunidades de inserción internacional acorde a la dinámica del contexto internacional. El único resultado esperado apuesta a analizar la apertura de nuevas representaciones en áreas donde el Uruguay tiene escasa presencia como Asia y el Sudeste Asiático. Sin duda, el resultado supone meramente un análisis y no hay un compromiso efectivo de acreditación de nuevas misiones diplomáticas y/o oficinas consulares. Este resultado se categoriza desde la dimensión político-diplomática y en el plano bilateral, ya que aunque la intención de abrir representaciones se plantee de forma genérica, el resultado se concretaría en relaciones diplomáticas o consulares con algún o algunos países de África o del Sudeste Asiático, actores destinatarios de las posibles acciones, inscriptos en la categoría otros países.

## **II.2. Promoción económica-comercial**

Este eje tiene como **primer objetivo** el desarrollo de las relaciones económicas bilaterales, a través de la promoción de exportaciones y atracción de inversiones, utilizando la Plataforma Nacional de Inteligencia Comercial (PNIC) y aprovechando los insumos del Instituto Uruguay XXI, para fortalecer la coordinación entre ministerios y agencias vinculadas con el objetivo. El primer resultado esperado simplemente alude a fortalecer las corrientes exportadoras en mercados ya existentes. El segundo resultado, como la otra cara de la moneda, refiere a identificar nuevos mercados para productos nacionales. El tercer resultado esperado resulta instrumental a los dos primeros: se trata de solucionar las barreras arancelarias y no arancelarias que frenan la expansión de las exportaciones. El cuarto resultado es también instrumental a los dos primeros y radica en lograr

habilitaciones sanitarias y otros requisitos para el ingreso a los mercados existentes o nuevos. El quinto resultado esperado es instrumental al segundo, sobre identificación de nuevos mercados, y aspira a desarrollar una estrategia de posicionamiento en mercados emergentes. En los cinco casos, la dimensión económica-comercial se proyecta en un plano bilateral hacia la categoría de destinatarios que agrupa a todos los países del sistema internacional.

El sexto resultado esperado, redactado como expresión de deseo, sentencia que las embajadas deben preparar planes comerciales anuales y analizar su progreso. El séptimo resultado marca una tarea concreta: desarrollar indicadores de gestión entre los recursos destinados a la promoción comercial y los resultados alcanzados. El octavo resultado esperado, si bien plasma un compromiso de trabajo de los funcionarios de la Cancillería, también supone una indagación al sector privado: evaluar los resultados de misiones empresariales y visitas de alto nivel en acceso a mercados y venta de nuevos productos. En los tres casos, la dimensión de los compromisos y las acciones tienen naturaleza económica-comercial, el mensaje se agota en un plano nacional y el destinatario sería la categoría que engloba la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular.

El noveno y último resultado esperado, desde una redacción confusa, plasma un nuevo compromiso: contribuir a la firma de acuerdos de facilitación del comercio, en materia aduanera, fiscal, etc. La dimensión económica-comercial se vuelve a canalizar en escenarios externos y en el plano bilateral, según la redacción del objetivo. Los destinatarios pueden ser todos los países del sistema internacional.

El **segundo objetivo** refiere a aumentar el prestigio de Uruguay a través de la promoción de su producción exportadora y la confianza derivada de la previsibilidad jurídica y la seguridad en materia de inversión. O sea que si bien se trata de un objetivo claramente encuadrado en una concepción de la Cancillería al servicio del desarrollo nacional, la meta adquiere también características de herramienta para consolidar una imagen país. El primer resultado esperado supone lograr que se publique, en medios locales y de prestigio internacional, las características de la economía nacional: marco jurídico y marco de la producción, en áreas como la trazabilidad y la bioseguridad, entre otras. A pesar del significado más amplio atribuido al objetivo, el resultado se inscribe en la dimensión

económica-comercial. Los planos de concreción, como se desprende de la redacción, son tanto el nacional como el multilateral. Los destinatarios involucrados por la Cancillería serían el sector académico nacional, los medios de comunicación nacionales, así como la macro categoría actores privados externos, donde también estarían involucrados el sector académico y medios de comunicación.

Con el segundo resultado, se aspira a establecer vínculos con formadores de opinión, medios de prensa, agencias de calificación y empresas. La acción también podrá materializarse en la dimensión económica-comercial. Asimismo, sus planos quedan nuevamente establecidos tanto a nivel nacional como multilateral. Los destinatarios en el plano nacional se centran en el sector empresarial, el sector académico y medios de comunicación. En el plano multilateral están aludidos actores privados externos: el sector empresarial, el sector académico y medios de comunicación.

El tercer resultado esperado refiere a la promoción de las ventajas país en materia de inversiones, en particular para desarrollo tecnológico, software e industrias creativas. La dimensión es estrictamente económica-comercial y el plano es bilateral, al no especificar el destino de las acciones de promoción. Si bien las tareas pueden involucrar al sector empresarial nacional, la responsabilidad de promocionar al país se estampa más como un compromiso del ministerio y de instancias –como el Instituto Uruguay XXI- en las que el ministerio tiene un rol protagónico. Por lo tanto, el destinatario de la acción refiere a todos los países del sistema internacional.

El cuarto y último resultado radica en desarrollar una diplomacia cultural activa que atienda a las producciones artísticas, culturales y científicas de la comunidad nacional, y establezca una relación fluida con los creadores dentro y fuera del país, como instrumento de promoción comercial y difusión de industrias creativas. Si bien hay una alusión a instancias culturales, artísticas y científicas, el objetivo último de la promoción comercial e industrial vuelve a instalar el resultado en la dimensión económica-comercial. La proyección es siempre nacional, aunque se dirija a actores uruguayos que están radicados en el extranjero. Consecuentemente, los destinatarios son tanto la sociedad civil como la diáspora nacional.

### II.3. Asuntos consulares y vinculación

El eje marca como **primer objetivo** la simplificación administrativa y modernización tecnológica al servicio del compatriota. En concordancia, el primer resultado esperado promete la descentralización de la Apostilla para que los compatriotas que se encuentren en el interior del país no tengan que tramitarla en Montevideo. El segundo apuesta a la Apostilla Electrónica para minimizar los tiempos de tramitación. En definitiva son dos acciones inscriptas en la dimensión político-diplomática, proyectadas en el plano nacional y con el destinatario genérico de la sociedad civil.

El tercer resultado esperado aspira a la inscripción en todas las oficinas consulares de nacimientos, defunciones y reconocimientos *on line* y al instante, con la Dirección General del Registro de Estado Civil. El cuarto supone la tramitación en todas las oficinas consulares del documento de identidad nacional. En estos casos, se trata de acciones inscriptas en la dimensión político-diplomática, proyectadas en el plano nacional y con el destinatario genérico de la diáspora nacional.

El quinto resultado esperado promete asegurar la coordinación con los organismos del Estado en su conjunto y modernizar el sistema de trámites, logrando que los mismos se puedan comenzar *on line*, independientemente del lugar de residencia. Si bien la dimensión de la tarea se inscribe en la dimensión político-diplomática, en el plano nacional y su destinatario principal es la diáspora nacional, debe agregarse como nuevo destinatario, en este primer objetivo del eje, la categoría otras reparticiones del Estado.

El **segundo objetivo** del eje aspira al fortalecimiento de la política migratoria en tres áreas: uruguayos que residen en el exterior (vinculación); uruguayos que deciden retornar, y extranjeros que deciden radicarse en Uruguay. El primer resultado esperado supone efectividad en los plazos de atención y rapidez de respuesta. Desde una dimensión político-diplomática el plano de relacionamiento sigue siendo nacional. Los destinatarios no están especificados, pero partiendo de la redacción del objetivo, se puede inferir que se incluye tanto a la diáspora nacional como a ciudadanos extranjeros, en este caso con voluntad de radicarse en el país.

El segundo resultado esperado refiere a hacer efectiva la asistencia permanente a los compatriotas y sus familiares en caso de vulnerabilidad socioeconómica y/o de salud desde

una perspectiva de derechos. El tercero reside en la labor de consulados móviles, atendiendo a aquellos compatriotas que se encuentren lejos de las oficinas consulares. El cuarto supone incentivar la cultura nacional a través del Fondo de Cultura para la Vinculación. El quinto aspira a fortalecer la participación de la sociedad civil a través de los Consejos Consultivos y Asociaciones. El sexto es un compromiso para la realización de videoconferencias y encuentros regionales y mundiales con compatriotas en el exterior. Todos estos resultados esperados quedan comprendidos en la dimensión político-diplomática y en el plano nacional, aunque algunas áreas, como la cultura, tengan una proyección innegable en la imagen país hacia el sistema internacional. El destinatario, en este caso beneficiario de las acciones, es siempre la diáspora nacional.

El séptimo resultado esperado supone la creación de redes, orientadas al apoyo del comercio exterior y a la identificación de oportunidades en materia de promoción del turismo y de la cultura. En este caso, el propósito se ciñe, mayormente, a la dimensión económica-comercial, a pesar que incluya el turismo y la cultura como herramienta vinculada o vinculante. El plano de la acción es nacional y el destinatario, omitido en la redacción, sigue siendo la categoría de ciudadanos uruguayos en la diáspora.

El octavo resultado refiere a fortalecer la vinculación y desarrollar actividades concretas con los uruguayos altamente calificados, para que puedan aportar su experiencia y conocimiento al país. La dimensión, aunque desde una perspectiva muy genérica, puede considerarse político-diplomática. El plano de la acción es inminentemente nacional y el destinatario, aunque sesgado a ciertos ciudadanos, la diáspora uruguaya.

El noveno resultado esperado aspira a coordinar acciones con los demás organismos públicos para orientar al compatriota que retorna en una rápida reinserción en el país. El décimo supone promover acuerdos que le concedan facilidades para su reinstalación. En ambos casos, las tareas remiten a la dimensión político-diplomática y al plano nacional, y también tienen como destinatarios a la diáspora nacional, más allá de tratarse de ciudadanos retornados, y explícitamente -en el octavo resultado- o implícitamente -en el noveno-, a otras reparticiones del Estado.

El undécimo resultado esperado prevé mantener los informes sobre retorno y repatrios, con indicadores cualitativos y cuantitativos, para diseñar acciones que ayuden a mejorar la reinserción en el país. La dimensión genérica y el plano de la tarea vuelven a ser la

político-diplomática y el nacional, respectivamente. El destinatario final reside en la diáspora nacional, otra vez con aspiraciones o situación concreta de retorno, no obstante hay un objetivo claro de desempeño dirigido al actor estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular.

El duodécimo resultado aspira al desarrollo de una política pública en inmigración que se encuentre en línea con los compromisos internacionales. La dimensión es estrictamente político-diplomática y el plano del compromiso, a pesar de la expectativa de cumplir con principios y normas de Derecho Internacional, se agota en lo nacional. El destinatario es el ciudadano extranjero, especialmente aquel que aspire o concrete su radicación en Uruguay.

El resultado esperado decimotercero radica en brindar una atención eficiente en el trámite de residencia permanente para nacionales de los Estados parte y de los Estados asociados del MERCOSUR, de familiares de uruguayos y de extranjeros. La dimensión político-diplomática desarrollada en un plano nacional, tiene como destinatarios a ciudadanos extranjeros, más allá que la redacción destaque expresamente a los provenientes de países del MERCOSUR y a familiares de uruguayos.

El decimocuarto resultado insta a trabajar interinstitucionalmente con el objetivo de que los migrantes puedan incorporarse en la sociedad, ejerciendo sus derechos en igualdad de condiciones que los nacionales, en el ámbito laboral, educativo, de salud, entre otros. Otra vez, la dimensión político-diplomática desarrollada en un plano nacional, tiene como destinatarios a ciudadanos extranjeros, inmigrantes o con aspiraciones de serlo, pero también a otras reparticiones del Estado con las que se aspira a un trabajo coordinado.

El decimoquinto resultado esperado estampa el compromiso de la Cancillería de liderar la Junta Nacional de Migración que preside y que integra también la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación. Sin duda se alude a un resultado en la dimensión político-diplomática e inscripto en el plano nacional. El destinatario genérico es la categoría otros organismos del Estado, en este caso los que integran la Junta: Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Migración, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Social y Presidencia de la República.

El decimosexto y último resultado aspira a trabajar con la sociedad civil representada por el Consejo Consultivo Asesor de la Migración, y actualizar procedimientos y normativas

para lograr una verdadera inclusión e integración de las personas migrantes. La tarea en la dimensión político-diplomática y en un plano nacional tiene como destinatarios a la categoría genérica otros organismos del Estado y a la sociedad civil, desde el trabajo conjunto, y a los ciudadanos extranjeros, como beneficiarios.

El **tercer objetivo** plantea perfeccionar el diseño de una nueva política en materia de refugio y migración. El único resultado esperado, en tanto desarrollo del objetivo, aspira a la realización de un trabajo interinstitucional tangible, promoviendo respeto, derecho y privacidad de las personas refugiadas o que soliciten acceder a dicho estatus. La meta se inscribe en la dimensión político-diplomática y en un plano nacional, aunque el refugio pueda conllevar relaciones con otros Estados nacionales. El destinatario, refugiado o pretense refugiado, queda incluido en la macro categoría ciudadanos extranjeros.

#### **II.4. Cooperación internacional y asuntos culturales**

Este eje tiene como **primer objetivo** fortalecer la dimensión política de la cooperación internacional y la promoción de las actividades culturales como herramienta de política exterior. El primer resultado esperado promete la elaboración de un plan de cooperación internacional, como un aporte a los desafíos globales, contribuyendo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y alcanzar la presencia de las expresiones de la cultura nacional en el exterior. El segundo resultado es un compromiso para planificar y ejecutar la difusión en el exterior de los valores culturales nacionales. En ambos casos, la dimensión es estrictamente político-diplomática y, aunque las acciones puedan materializarse en diversos tipos de relaciones, la redacción supone una proyección en el plano multilateral. El destinatario genérico es la comunidad internacional en su conjunto, ya que las acciones pueden recaer en otros Estados nacionales, en Organismos Internacionales e incluso en actores privados externos y ciudadanos extranjeros.

El **segundo objetivo** supone concretar nuevas acciones de cooperación que amplíen la cobertura de Uruguay en regiones definidas como estratégicas. El único resultado esperado reside en identificar oportunidades de cooperación con países y economías emergentes que representen oportunidades comerciales y de negocios. Aquí la concepción de la cooperación adquiere una dimensión económica-comercial. Nuevamente el plano, deducido de una acción genérica, es de alcance multilateral. El destinatario queda

comprendido en la categoría otros países del mundo, con un claro sesgo hacia los emergentes.

El **tercer objetivo**, contribuir a la mejora de la educación y la promoción del conocimiento científico y tecnológico a través de intercambios técnicos, también aspira a un solo resultado: centrar las acciones de cooperación en temas educativos, de ciencia y tecnología y de cambio climático por mecanismos de intercambio definidos, entre los que se mencionan información, formación a través de becas, intercambio técnico y cursos. La dimensión genérica que más caracteriza el resultado es la político-diplomática y otra vez la no especificación de la contraparte hace que el plano de acción sea multilateral. El destinatario, también, vuelve a ser la comunidad internacional en su conjunto, sean Estados, Organismos Internacionales, actores privados externos o ciudadanos extranjeros.

El **cuarto objetivo** supone establecer asociaciones eficaces con la sociedad civil y otros actores relevantes. Y el primer resultado esperado abrevia a contabilizar y evaluar el número de asociaciones civiles que ofrecen oportunidades como socios para los objetivos de desarrollo planteados. La acción se inscribe mayormente en la dimensión político-diplomática, ya que se trata de una meta de mejora de gestión del propio ministerio. Por tanto el plano de la acción es nacional y el destinatario, la categoría estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular.

El segundo resultado es promover asociaciones orientadas a la mitigación del cambio climático y la prevención de sus efectos, y a la adaptación y prevención de crisis humanitarias y pandemias. La dimensión político-diplomática se materializaría, de acuerdo a la redacción del objetivo, en el plano nacional. Los destinatarios, desde una lectura comprensiva de todo el objetivo y del primer resultado esperado, residirían en la sociedad civil uruguaya.

## **II.5. Mejora de la gestión**

Este último eje, de corte netamente institucional, estampa como **primer objetivo**, alinear recursos existentes con prioridades establecidas. El primer resultado esperado, redactado de forma muy vaga, supone la mejora de la organización interna a través de la permanente evaluación del funcionamiento del ministerio y sus representaciones en el exterior. El segundo estampa el compromiso de mantener bajo constante revisión la presencia

internacional con evaluaciones del funcionamiento de embajadas y representaciones en el exterior.

El **segundo objetivo** traza una meta más concreta: optimizar el intercambio de información. El primer resultado esperado alude a la diplomacia pública y la necesidad de mejorar la comunicación y la comprensión de las acciones desarrolladas a través de la prensa. El segundo aspira al fortalecimiento de redes seguras y efectivas de información.

El **tercer objetivo** plantea, en forma genérica, la mejora de una política de recursos humanos que responda a las necesidades y objetivos planteados. El primer resultado esperado aspira al desarrollo de una política de asignación de destinos, acorde a las prioridades establecidas, con particular énfasis en la flexibilidad para atender situaciones inesperadas o de emergencia. El segundo pone el foco en el fortalecimiento de las instancias de capacitación continua y específica para todo el personal, incluyendo la atención a una perspectiva de género.

Por último, el **cuarto objetivo** supone fortalecer la evaluación como una herramienta para aumentar la eficacia de la institución. Con el primer resultado esperado se pretende dar seguimiento de los objetivos trazados por las misiones, con el fin de diseñar planes de trabajo e identificar desafíos y oportunidades. El segundo consiste en estandarizar formatos para la confección de memorias y presentación clara de resultados.

Los ocho resultados esperados, al centrarse en una mejora del funcionamiento de unidades estatales para optimizar una política pública, quedan inscriptos en la dimensión político-diplomática. Obviamente, el plano de las acciones es nacional y el destinatario, la propia estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular, en algunos casos con acciones específicas destinadas al conjunto de funcionarios.

## **II.6. Ejes, objetivos y resultados en cifras**

El **primer eje** que presenta la Cancillería en su *Plan estratégico*, “Relacionamiento exterior como política de Estado”, plantea el macro propósito de consensuar la política exterior a partir de cuatro objetivos. El ministerio aspira a la concreción de los 14 resultados, cubriendo las tres dimensiones analíticas que plantea Russell, siendo el único eje que incluye la militar-estratégica. En definitiva, el 43% de los resultados refiere a la dimensión político-diplomática y otro 43% a la dimensión económica-comercial, mientras

el 14% restante se encuadra en la dimensión militar-estratégica. Las acciones se proyectan en un 79% hacia el plano multilateral, en un 14% hacia el plano nacional y en un 7% hacia el plano bilateral. Los destinatarios de las diferentes acciones suman 21. El 43% se concretan en la macro categoría Organismos Internacionales, un 29% en la macro categoría países agrupados en el MERCOSUR, un 19% en la macro categoría países del sistema internacional y un 10% en la macro categoría actores domésticos no gubernamentales.

El **segundo eje** agrupa sus dos objetivos según la lógica de la “Promoción económico-comercial” y así, los 13 resultados esperados se inscriben en la dimensión analítica económica-comercial. En este eje se da la peculiaridad que dos resultados esperados tienen tanto proyección nacional como multilateral, ambos concentrados en el objetivo sobre el aumento del prestigio del país con su oferta exportadora y sus capacidades para captar inversiones. Por tanto, sobre un universo de 15 imputaciones, un 47% de los resultados abrevan a una proyección bilateral, un 40% a una nacional y un 13% a una multilateral. Los destinatarios de las diferentes tareas proyectadas suman 19. El 37% refiere a la macro categoría países del sistema internacional, otro 37% a la macro categoría actores domésticos no gubernamentales, un 16% a la macro categoría actores domésticos gubernamentales y un 10% a la macro categoría actores privados externos.

El **tercer eje** del *Plan estratégico*, “Asuntos consulares y vinculación”, se desagrega en tres objetivos y 22 resultados esperados, 95% en la dimensión analítica político-diplomática y solo uno en la económica-comercial, referente a la creación de redes para el comercio exterior aunque relacionadas a las áreas de turismo y cultura. Asimismo, todos los resultados son proyectados mediante acciones en el plano nacional, al tratarse de un trabajo que involucra al ministerio, principalmente, y a algunas otras instituciones gubernamentales. De los 29 destinatarios de los resultados esperados, el 59% quedan clasificados en la macro categoría actores domésticos no gubernamentales. Las macro categorías actores domésticos gubernamentales y ciudadanos extranjeros concentran el 24 y el 17% de los resultados, respectivamente.

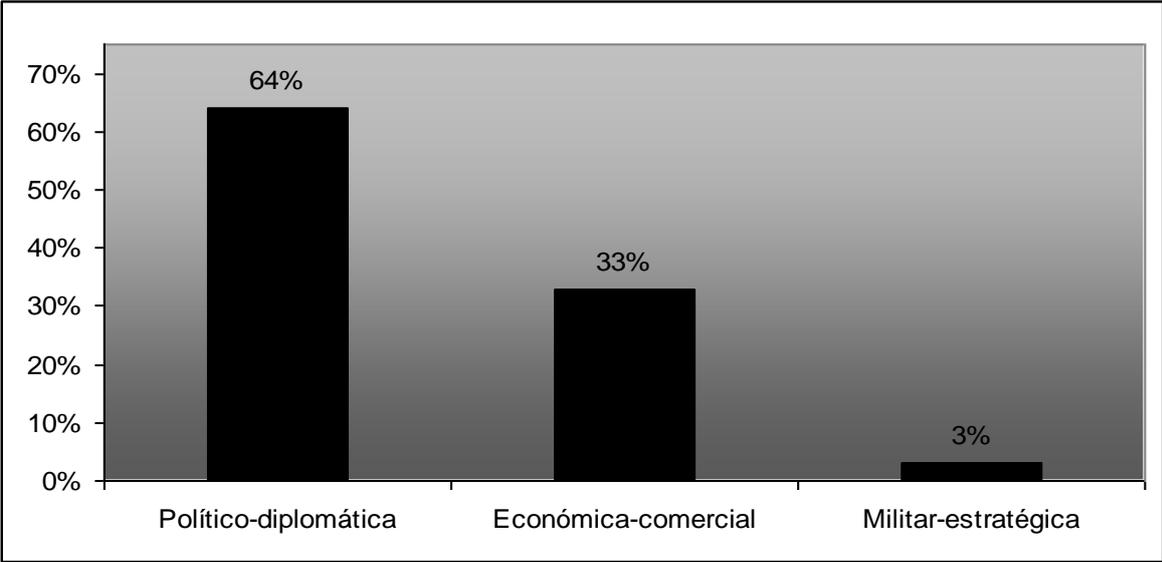
El **cuarto eje** sobre “Cooperación internacional y asuntos culturales”, es desarrollado a partir de cuatro objetivos y seis resultados esperados. El 83% de esos resultados se encuadra en la dimensión analítica político-diplomática y solo un resultado abrevia a la dimensión económica-comercial, relativo al objetivo sobre la cooperación dirigida a oportunidades comerciales y de negocios. Las acciones previstas para alcanzar los

resultados esperados, se proyectan en un 67% de los casos en el plano multilateral y en un 33% en un plano nacional. La macro categoría de destinatarios correspondiente a la comunidad internacional en su conjunto retiene el 50% de los resultados. Las macro categorías de actores domésticos gubernamentales, de actores domésticos no gubernamentales y de países del sistema internacional, son destinatarias de un resultado cada uno.

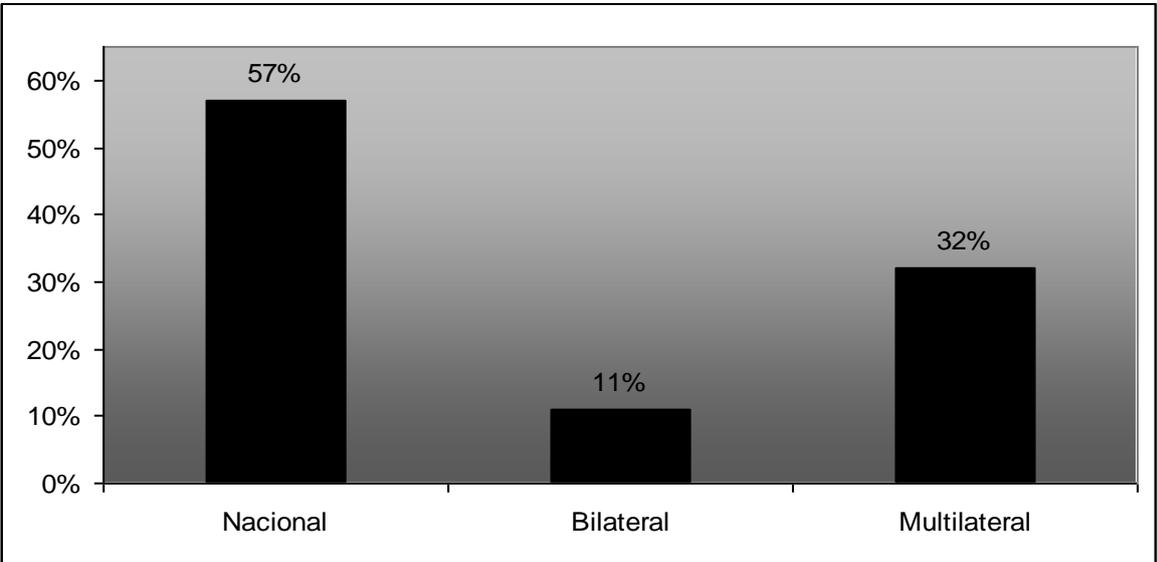
Finalmente, el **quinto eje** sobre “Mejora de la gestión” se estructura con cuatro objetivos y ocho resultados esperados. La dimensión analítica de todos los resultados reside en la línea político-diplomática y las acciones previstas para el lustro tienen siempre una proyección nacional. De la misma manera, el único destinatario comprometido con los resultados es la propia estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular, actor inscripto en la macro categoría actores domésticos gubernamentales.

En definitiva, el *Plan estratégico* presenta cinco ejes con sus 17 objetivos que se desglosan en 63 resultados esperados. Y, a partir del análisis de este documento de trabajo, en esos resultados se verifican 83 imputaciones a diferentes destinatarios. Con las salvedades que se apuntarán en las Reflexiones finales, se puede concluir que las tareas para el quinquenio tienen una naturaleza político-diplomática en el 64% de los resultados esperados, una económica-comercial en un 33% y una militar-estratégica en un 3%. Asimismo, esas tareas se proyectan en un 57% en el plano nacional, en un 11% en el bilateral y en un 32% en el multilateral. Los destinatarios de las acciones comprometidos involucran las ocho categorías preestablecidas para este análisis y las imputaciones se distribuyen de la siguiente manera: actores domésticos gubernamentales, 31%; actores domésticos no gubernamentales, 25%; países agrupados en el MERCOSUR, 6%; países del sistema internacional, 15%; Organismos Internacionales, 9%; actores privados extranjeros, 2%; ciudadanos extranjeros, 3%; comunidad internacional en su conjunto, 10%.

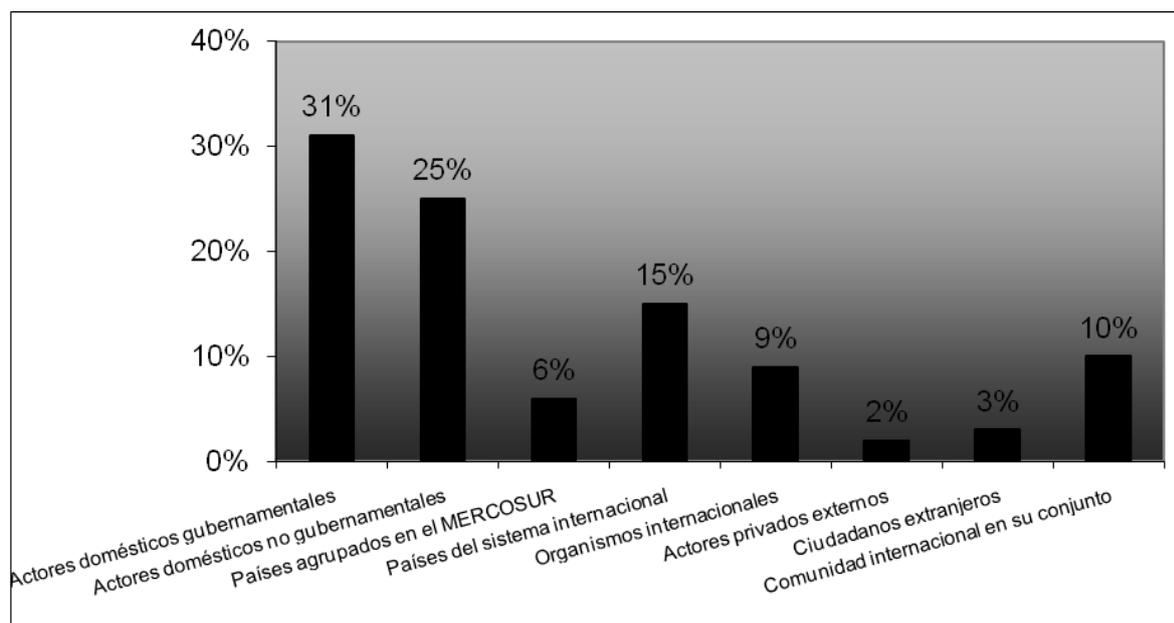
**Gráfico 1: Dimensiones en el Plan estratégico**



**Gráfico 2: Planos en el Plan estratégico**



**Gráfico 3: Destinatarios en el Plan estratégico**



### **Reflexiones finales**

Todo análisis sobre política exterior debe considerar tanto las coyunturas contemporáneas del sistema internacional como las variables endógenas que condicionan a una unidad nacional y la colocan en cierto rango de la estructura de poder mundial. Asimismo, la complejidad que supone la inserción internacional, hace de la política exterior una unidad de análisis multifacética que debe considerar respuestas al fenómeno de la globalización, constatación de canales y modos de internalización de lógicas, prácticas y reglas definidas en el sistema internacional, así como un equilibrio entre agendas nacionales contemporáneas y condicionantes derivadas de la tradición internacional del país.

La definición de Russell brinda tres dimensiones analíticas para comprender una política exterior –la político-diplomática, la militar-estratégica y la económica-comercial- que involucran actores gubernamentales al relacionarse con actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros, desde un plano bilateral o desde un plano multilateral. Pero el proceso de toma de decisiones, no se reduce a esos escenarios transfronterizos. La política exterior también supone interacciones domésticas, en un plano nacional. Esas interacciones involucran una dimensión procesal y finalizan cuando los

actores que integran la dimensión estructural toman efectivamente la decisión que compromete a toda la unidad nacional, en sujeción a normas nacionales e internacionales insertas en una dimensión institucional. Para el caso uruguayo, la dimensión estructural se sintetiza –aunque no se monopoliza– en un triángulo decisorio presidente-Ministro de Relaciones Exteriores-parlamento. Y dentro de ese triángulo, la Cancillería por *expertise* y asiduidad, se instituye en el actor central de la política exterior, sobre todo cuando presenta un documento como este *Plan estratégico* que supone un compromiso de gestión ante el sistema político y la sociedad civil nacionales.

El *Plan estratégico* comienza definiendo las funciones de las representaciones uruguayas. Ese conjunto de tareas, se las puede dividir en tres especies. La primera repite la tradicional clasificación de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 sobre funciones de las misiones permanentes.<sup>6</sup> La segunda especie agrupa funciones que marcan el perfil que el gobierno quiere imprimirle a todo el Ministerio de Relaciones Exteriores: fortalecer la base productiva de bienes y servicios; procurar la formación y capacitación continua de los funcionarios; promover políticas públicas con enfoque en derechos humanos; promover la asistencia al compatriota y la vinculación con las comunidades uruguayas en el mundo. Por último, la tercera incluye funciones derivadas de un contexto internacional contemporáneo y supone participar de la negociación relativa a política ambiental regional e internacional, así como de infraestructura fluvial y marítima.

Coincidente con los lineamientos del canciller Rodolfo Nin Novoa y de Tabaré Vázquez, en el período de instalación del gobierno, y con el propio discurso de asunción del canciller del 2 de marzo de 2015 (Fernández Luzuriaga, 2015-b), se anuncia que “el foco de trabajo de la Cancillería se centrará en apoyar el crecimiento económico” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015: 5). Todo augura un perfil economicista o claramente funcional a la estrategia de desarrollo para la política exterior.

Para el Ministerio de Relaciones Exteriores, el eje sobre las relaciones exteriores como política de Estado supone “flexibilidad y adaptabilidad” en un contexto de globalización, inestabilidad, volatilidad política y económica, conviviendo con parámetros tradicionales de una inserción internacional vista como elemento históricamente ligado a la viabilidad

---

<sup>6</sup> Representación del Estado; protección de sus intereses y de los intereses de sus nacionales; negociación con el Estado receptor; información del acontecer nacional e internacional; fomento de las relaciones políticas, económicas, sociales, culturales, consulares, científicas y de cooperación.

nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015: 3). Inclusive, el *Plan estratégico* es definido como “documento vivo”, sujeto a revisión y actualización, desde los posibles escenarios y alternativas en la dinámica del contexto internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015: 2). Los parámetros tradicionales son ilustrados con valores que caracterizan la política exterior uruguaya: defensa y promoción del Derecho Internacional Público; universalismo; solución pacífica de controversias; no intervención en los asuntos internos de otros Estados; defensa y promoción de los derechos humanos y la democracia; promoción del alcance de los objetivos de desarrollo sustentable; mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; participación activa en OMP; apoyo al desarme; compromiso con la temática del cambio climático (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015: 4). En conclusión, para la Cancillería, a fin de materializar una política exterior a partir de esa combinación, “resulta fundamental una continua búsqueda de grandes consensos nacionales” con ella en un fortalecido rol de coordinación (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015: 3).

Desde las definiciones generales que se plasman sobre la política exterior uruguaya, resulta claro que este primer eje muestre una paridad de resultados inscriptos en las dimensiones político-diplomática y económica-comercial. Y en los parámetros de la función de las OMP, y considerando las escasas capacidades militares de Uruguay, también resulta coherente que en este eje, y solo en este eje, se haga presente la dimensión militar-estratégica. La proyección de las acciones muestra una clara preferencia hacia el plano multilateral y una importante presencia del plano nacional. Así, los destinatarios privilegiados son tanto los Organismos Internacionales –principalmente el sistema de las Naciones Unidas-, los países miembros del MERCOSUR y la categoría países del sistema internacional. Resulta llamativamente escasa la presencia de Brasil y Argentina, con una sola imputación a cada uno, y de los actores nacionales no gubernamentales, tratándose de un eje sobre política de Estado, con una mención a la sociedad civil y otra al sistema político,

Del análisis de este eje surge una interrogante sobre si la participación en el Consejo de Seguridad no está excesivamente ponderada. Más allá de que dicha membresía abarque un período de solo dos años y de que el rol del país se considere marginal en un concierto de política internacional, la participación reviste un importante hito que abona la imagen país y permite desarrollar ciertos lineamientos tradicionales de la política exterior uruguaya

como la promoción del Derecho Internacional, la observancia a los derechos humanos, la sujeción a la solución pacífica de controversias, la apuesta al multilateralismo y la activa presencia en las OMP.

El segundo eje sobre promoción comercial comienza a ser delineado en la “Presentación” con las apuestas a: acuerdos entre bloques o de países con bloques; búsqueda de oportunidades y modalidades bilaterales realistas o innovadoras; participación activa en procesos, incluso en los que el país reviste como observador –en una alusión indirecta a la Alianza del Pacífico–, pero sin relegar el principio del multilateralismo. Esta alusión al multilateralismo coincide con apuestas a la inserción internacional de la plataforma programática 2014 del Frente Amplio y con expresiones recurrentes del canciller Nin Novoa, constituyendo una clara innovación en el discurso de los gobiernos de izquierda, inaugurados en 2005 (Fernández Luzuriaga, 2014 y Fernández Luzuriaga, 2015-b). En esta dirección, en la “Presentación” se revaloriza el proceso de acercamiento del país a la OCDE y las mejoras en transparencia desde un seguimiento de la Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015: 5).

Desde el punto de vista institucional, en esta función de la promoción comercial, la Cancillería se auto asigna “un rol articulador”, desde la cooperación con distintas agencias gubernamentales, con empresarios y con la sociedad civil en general (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015: 5).

En definitiva, este segundo eje concentra los 13 resultados en la dimensión económica-comercial y la proyecciones de las acciones muestran una alta prioridad en los planos nacional y bilateral, siendo minoritaria –con algo más de un 10%– la proyección multilateral que aparece solamente en el objetivo sobre el aumento del prestigio del país. Como actores destinatarios aparecen todos los países del sistema internacional, actores no gubernamentales nacionales -sectores académicos, medios de comunicación y sectores empresariales- y la propia estructura interna de la Cancillería y su cuerpo diplomático y consular. También cabe resaltar la apuesta a involucrar actores privados externos, también sectores académicos, medios de comunicación y sectores empresariales.

Cabe acotar que la redacción del eje opta por expresiones como fortalecimiento de “mercados existentes” o desarrollo de “mercados emergentes”, lo que no permite apreciar la valoración de socios como China, países del Sudeste asiático o India. Estos países son

nombrados en el primer eje ya sea por el posicionamiento internacional del MERCOSUR como por las tareas para la maximización de la inserción internacional.

El tercer eje del *Plan estratégico* alude a un tema central en las agendas de política exterior de los tres gobiernos del Frente Amplio: los asuntos consulares y de vinculación. Textualmente, la “Presentación” afirma que el eje “continúa siendo una prioridad” que requiere seguir trabajando en simplificación administrativa, modernización tecnológica y trabajo cotidiano basado en una perspectiva de derechos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015: 6).

Desde estos conceptos introductorios, 21 de los 22 resultados quedan clasificados en la dimensión analítica político-diplomática y la excepción recae en la dimensión económica-comercial. Las tareas comprometidas se proyectan en un plano estrictamente nacional. Más de la mitad de los actores destinatarios involucrados pertenecen a la macro categoría actores domésticos no gubernamentales, básicamente con la diáspora nacional como beneficiaria y algunas menciones a la sociedad civil en su conjunto. No obstante, también los ciudadanos extranjeros están contemplados en casi un quinto de las acciones. Las tareas que involucra el trabajo de otras reparticiones del Estado también son aludidas en casi una quinta parte de los resultados esperados, mientras que un solo resultado refiere al Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular.

A pesar de la apuesta del Frente Amplio por la agenda consular, este eje del *Plan Estratégico* resulta de una extensión desproporcionada y de una redacción reiterativa. Esto pondera la dimensión político-diplomática, la proyección nacional y el destinatario actores domésticos no gubernamentales en este análisis global sobre la futura política exterior uruguaya.

El cuarto eje sobre cooperación internacional y asuntos culturales es introducido en la “Presentación” como instrumento de la política exterior, desde modalidades como la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. La idea medular es que la cooperación internacional debe incorporar la dimensión política para el diseño de su estrategia, teniendo como desafío los medios de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sustentable. Se aboga por la articulación con la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y con otros actores públicos involucrados desde la necesaria consolidación del Sistema Nacional

de Cooperación Internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015: 5-6), aspiración ya plasmada en el programa de gobierno del Frente Amplio (Fernández Luzuriaga, 2014).

Asimismo, la “Presentación” plantea el desarrollo de una diplomacia cultural activa con la promoción de valores identitarios, para afianzar el prestigio del país e inclusive como instrumento para consolidar la estrategia de inserción comercial. Las tareas suponen redefinir la función cultural del ministerio y contactos de uruguayos en el exterior como agentes efectivos de la promoción cultural (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015: 7).

En este marco, los cuatro objetivos y cinco de los seis resultados esperados se encuadran en la dimensión analítica político-diplomática y un solo resultado en la económica-comercial. Dos tercios de las acciones se proyectan en un plano multilateral y el otro tercio se enraíza en el plano nacional. El destinatario principal es la propia comunidad internacional en su conjunto. Los destinatarios domésticos son la sociedad civil nacional y la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular.

El eje sobre mejora de la gestión incluye diagnósticos, posiciones y acciones concretas que ya aparecen en la “Presentación”. Allí, se adelanta que mientras los países del mundo se ven enfrentados a una amplia agenda internacional, la Cancillería, diseñada en la década del setenta, mantiene prácticamente la misma cantidad de funcionarios diplomáticos. En segundo término, se ilustran sus capacidades: 320 profesionales en el escalafón diplomático; 53 embajadas; 30 consulados generales a cargo de funcionarios de carrera y 7 a cargo de cónsules honorarios; 58 consulados de distrito a cargo de funcionarios de carrera y 120 a cargo de cónsules honorarios; 12 representaciones permanentes ante Organismos Internacionales. Los funcionarios, incluyendo los profesionales y administrativos, son alabados por su profesionalismo. Se afirma que los funcionarios diplomáticos: ingresan y ascienden por concurso, cuentan en más de un 90% de los casos con títulos universitarios, manejan varios idiomas y desarrollan una formación continua a lo largo de su carrera (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015: 2-4).

En concreto, la mejora de la gestión es planificada con cuatro objetivos y ocho resultados esperados, todos residiendo en la dimensión político-diplomática, todos proyectados en acciones con impacto en el plano nacional y todos comprometiendo a un único

destinatario: el propio Ministerio de Relaciones Exteriores con su cuerpo diplomático y consular.

Finalmente, cabe agregar dos aspectos plasmados en la “Presentación”, pero no en los cinco ejes del *Plan estratégico*. El primero hace a la política de frontera. La frontera es descripta como área que requiere la cooperación en materia de desarrollo económico, salud, educación y gobernanza integrada. Se insta a la gestión conjunta y coordinada con Argentina y Brasil, y se resalta la importancia del entramado institucional de comisiones mixtas, comités de integración, comités de frontera, comisiones binacionales, entre otros (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015: 7). Obviamente hay una dimensión analítica político-diplomática, una proyección binacional con destinatarios clasificados en la macro categoría países del sistema internacional. Pero también se comprueba una proyección nacional con destinatarios institucionales, todos dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular.

El segundo aspecto radica en una mención a UNASUR, instancia completamente obviada en los ejes. Este mecanismo es incluido en el “objetivo central de la integración regional”. Se afirma que en el marco de la Presidencia Pro Témpore, Uruguay ha buscado consolidar avances y reducir asimetrías en la región (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015: 5). No queda claro, la dimensión en que se inscribe la tarea, sobre todo teniendo en cuenta que las fortalezas de la UNASUR están en ámbitos de naturaleza político-diplomática, como la consolidación de la democracia representativa. Obviamente la acción tiene una proyección en el plano multilateral y el destinatario se clasifica en la macro categoría Organismos Internacionales.

Con relación a esta macro categoría, resulta llamativa la no inclusión de la OEA en el *Plan Estratégico*. Si bien ha sido tradicional en la izquierda uruguaya la desconfianza a instituciones y mecanismos de alcance panamericano, por rechazo a injerencias de Estados Unidos de América en dichos conciertos, la elección de Luis Almagro -canciller durante todo el segundo gobierno del Frente Amplio, 2010-2015- como Secretario General, en marzo de 2015, haría prever cierta presencia de dicho Organismo Internacional.

Para terminar estas Reflexiones finales, y teniendo en cuenta la muy diferente naturaleza de los cinco ejes, se pueden extraer algunas conclusiones generales sobre este programa de trabajo. En primer lugar, la dimensión político-diplomática concentra casi dos tercios de

las acciones, situación totalmente previsible si se atiende la naturaleza de un ministerio de Relaciones Exteriores y su función generalista sobre la agenda internacional. La dimensión económica-comercial reúne un tercio de las tareas y claramente concentradas en el eje específico sobre promoción comercial, cifra importante y acorde con el perfil que pretenden para el ministerio tanto el presidente como el canciller. La dimensión militar-estratégica, es muy baja, situación comprensible para un país con las capacidades bélicas de Uruguay, y se encuentra dirigida a la tradicional y ponderada presencia en las OMP.

Como todo plan de trabajo, los resultados esperados muestran una alta concentración de tareas en el plano nacional, más que nada plasmadas en los ejes sobre asuntos consulares y vinculación y sobre mejora de la gestión. Cuando las acciones se dirigen al exterior del país, las tareas se proyectan en casi un tercio hacia el plano multilateral y en algo más del 10% hacia el plano bilateral. El plano multilateral se concentra abrumadoramente en el eje sobre cooperación y también sobre la política de Estado, como muestra que en la apertura al mundo se hallarán mayores puntos de coincidencia con el sistema político y la sociedad civil nacionales. Inclusive, el plano bilateral aparece con fuerte presencia en la promoción económica-comercial, pero con destinatario todos los países del sistema internacional, y no países vinculados con el MERCOSUR o con el continente latinoamericano, o que revistan la calidad de países en vías de desarrollo.

Finalmente, las imputaciones a diferentes destinatarios muestran una concentración del 56% en actores internos, gubernamentales y no gubernamentales. Resalta obviamente, las menciones a la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular y, en menor medida, a otras reparticiones estatales. La ponderación de los actores internos no gubernamentales se explica, en buena parte, por el eje sobre asuntos consulares y vinculación con las acciones dirigidas a la diáspora nacional. Por el contrario, hay una muy escasa presencia de estos actores no gubernamentales en el eje sobre política de Estado y una modesta presencia en el eje sobre promoción comercial. En cuanto a los actores externos, los Organismos Internacionales, los actores privados externos, los ciudadanos extranjeros y la comunidad internacional son mencionados en un 24% de las imputaciones, en una clara valoración al multilateralismo. La apuesta al bilateralismo múltiple, desde la imputación a la macro categoría todos los países del sistema internacional es modesta –con una sola mención a Argentina y una sola mención a Brasil-, y muy escasas las acciones que tienen como destinatario a la macro categoría

países agrupados en el MERCOSUR, solo presente en el eje sobre política de Estado con cinco menciones a los países miembros y una a los países asociados.

### Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) *La Hechura de las Políticas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Bizzozero Revelez, Lincoln (2011) *Aproximación a las Relaciones Internacionales. Una mirada desde el siglo XXI*. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2015-a) *Toma de decisiones en política exterior uruguaya: de los autores paradigmáticos a la realidad jurídica*. Serie Documentos de Trabajo N° 85. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2015-b) “La inserción internacional del Uruguay a partir de 2015: propuestas del gobierno electo” en *XII Congreso Nacional de Ciencia Política. La política en balance. Debates y desafíos regionales*. Mendoza: Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Nacional de Cuyo. Disponible en: [http://www.congreso.saap.org.ar/sites/default/files/slides/Fern%C3%A1ndez%20Luzuriaga%2C%20Wilson%20%28RRII%29\\_0.pdf](http://www.congreso.saap.org.ar/sites/default/files/slides/Fern%C3%A1ndez%20Luzuriaga%2C%20Wilson%20%28RRII%29_0.pdf) [acceso 31/08/2016]

Fernández Luzuriaga, Wilson (2014) *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2014*. Serie Documentos de Trabajo N° 84. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

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.

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 Gabriel y Merke, Federico (2014) “Instituciones y actores de la política exterior como política pública” en Acuña, Carlos H., comp. *Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Grupo Editorial Siglo Veintiuno, pp. 245-312.

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.

## Otros documentos

Ministerio de Relaciones Exteriores. República Oriental del Uruguay. *Plan estratégico 2015-2020. Bases para la política exterior del Uruguay*. Disponible en: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/lilia/Mis%20documentos/Downloads/bases+para+la+politica+exterior+del+uruguay.pdf> [acceso 31/08/2016]

Constitución de la República Oriental del Uruguay. 1967.<sup>7</sup>

Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas. 1961.

---

<sup>7</sup> 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.