

Cambio de gobierno y política exterior uruguaya 2020. Acuerdos programáticos y primeras decisiones

Change government and Uruguayan foreign policy 2020. Programmatic agreements and initial decisions

Wilson Fernández Luzuriaga¹

Resumen

El objetivo de este artículo radica en revelar los puntos de partida de la política exterior uruguaya con vistas a futuros análisis sobre esta nueva administración de gobierno iniciada el 1º de marzo. A partir del objetivo enunciado, el trabajo retoma la definición de política exterior del internacionalista argentino Roberto Russell, con el fin de formalizar dimensiones, planos y destinatarios de las manifestaciones y decisiones. En concreto, en primera instancia, analiza al sistema político nacional uruguayo desde los resultados de las elecciones nacionales 2019 y la conformación del nuevo Consejo de Ministros, incluido el breve acuerdo programático en materia de política exterior de los partidos políticos que conformaron la coalición que acompaña al presidente Luis Lacalle Pou. En segunda instancia, se analizan las decisiones desde las dimensiones temáticas político-diplomática, económica y militar-estratégica, desde su proyección en los planos nacional, bilateral y multilateral, y desde los destinatarios domésticos, externos e internacionales. Asimismo, el artículo aporta algunas reflexiones sobre la conformación de la agenda pública internacional del nuevo gobierno.

76

Palabras clave: Política exterior, Nuevo gobierno, Uruguay

Abstract

The objective of this article is to reveal the beginning of Uruguayan foreign policy with a view to future analysis of this new government administration that began on March 1st, 2020. Based on that objective, the paper takes up the definition of foreign policy of the Argentine internationalist Roberto Russell, in order to formalize dimensions, plans and recipients of the messages and decisions. Specifically, in the first instance, it analyzes the national political system from the

Recibido: 29 de junio de 2020 ~ Aceptado: 25 de octubre de 2020 ~ Publicado: 1 de enero de 2021

¹ Doctor en Ciencia Política (Universidad de la República, Uruguay). Profesor Adjunto del Programa de Estudios Internacionales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay). Correo electrónico: wilson.fernandez@cienciassociales.edu.uy

results of the 2019 national elections and the formation of the new Council of Ministers, including the brief programmatic agreement on foreign policy of the political parties that formed the coalition that accompanies the President Luis Lacalle Pou. Secondly, decisions are analyzed from the political-diplomatic, economic and military-strategic thematic dimensions, from their projection at the national, bilateral and multilateral levels, and from domestic, external and international recipients. Also, the article provides some reflections on the conformation of the international public agenda of the new government.

Keywords: Foreign policy, New government, Uruguay

Introducción

Este artículo forma parte de una investigación cuyo primer resultado se publicó, en el mes de junio, en un Documento de Trabajo de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.² Dicho trabajo reseñó las pautas y propuestas concretas en materia de política exterior del período de transición e instalación del gobierno que asumió el 1º de marzo de 2020 en Uruguay, así como las decisiones tomadas en los dos primeros meses de mandato. En concreto, el presente trabajo, en una primera instancia, describe y analiza al sistema político nacional en referencia a los resultados de las elecciones nacionales 2019 y a la conformación del gobierno, incluido el breve acuerdo programático en materia de política exterior de los partidos políticos que finalmente conformaron la coalición que acompaña al presidente Luis Lacalle Pou. En una segunda instancia, describe las decisiones concretas en política exterior en los primeros dos meses de gobierno. La utilidad de la propuesta consiste en revelar los puntos de partida en las diferentes dimensiones de la política exterior con vistas a futuros análisis sobre esta nueva administración de gobierno.

77

Está claro que el contexto de los primeros meses quedó fuertemente determinado por la pandemia del SARS-CoV-2. Esta crisis sanitaria mundial desató acciones en política exterior de los Estados nacionales. La Cancillería uruguaya cumplió un activo rol con una serie de acciones como: reuniones presidiendo la Junta Nacional de Migración; expedición de pasaportes de emergencia; instrucciones a los consulados para poner en marcha medidas de emergencia destinada a los uruguayos en el exterior con especial atención a los que se encontraron varados; la coordinación de la Dirección de Protocolo y Ceremonial de Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de la “Operación ‘Todos en Casa’, Corredor Humanitario”; operaciones de

² Fernández Luzuriaga, Wilson (2020) *Política exterior uruguaya 2020. Propuestas en la transición y decisiones inaugurales*. Serie Documentos de Trabajo N° 94. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

corredor humanitario con cruceros anclados en costas uruguayas; un operativo de repatriación recíproca con Argentina, Chile y México; incluso un incidente con el gobierno de Venezuela a raíz de las condiciones sanitarias en que pudieran llegar al aeropuerto de ese país, pasajeros de un vuelo sanitario a Montevideo.

En este artículo no se analizan estas acciones, ya que la investigación se centra en pautas y decisiones, usuales y características de las relaciones exteriores. Cabe alertar que el fin del período estudiado coincide con la decisión del gobierno argentino de no seguir acompañando a sus socios en la agenda de negociaciones comerciales externas del MERCOSUR. Esta decisión, obviamente, repercutirá en la estrategia nacional sobre inserción internacional, trascendiendo la dimensión económica y comercial, e incluyendo las relaciones multilaterales entre los socios del bloque subregional y las propias relaciones bilaterales entre Uruguay y Argentina.

Si bien el período estudiado no permite inferir la agenda internacional del país para el próximo lustro, en las conclusiones de este trabajo se arriesgan algunas respuestas sobre ciertos énfasis en cuanto a las dimensiones ponderadas de la política exterior, las apuestas y prioridades en la inserción internacional del Uruguay y los actores internacionales privilegiados para la concreción de objetivos nacionales.

Como antecedente que apuntala esta investigación, en 2019, el Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República publicó un Documento de Trabajo con el análisis de los programas de gobierno de los siete partidos políticos que, finalmente en las elecciones de octubre de ese año, obtuvieron representación parlamentaria. El análisis respondió a una metodología aplicada en forma ininterrumpida por el PEI desde las elecciones de 1994, basada en el estudio y comparación de las propuestas programáticas en política exterior, a partir de cinco grandes dimensiones (Fernández Luzuriaga, 2019).

78

I. Marco de análisis

Este trabajo de investigación reseña y analiza las decisiones inaugurales en política exterior, asumiendo la centralidad del eje presidente de la República – Ministro de Relaciones Exteriores, al menos dentro del Poder Ejecutivo, en el sistema de toma de decisiones de la política exterior uruguaya. Así, estudia las decisiones reveladas en los comunicados oficiales emanados, principalmente, de la Cancillería. Desde el texto de esos comunicados, el análisis formaliza las dimensiones temáticas, los planos espaciales y los destinatarios de las decisiones del gobierno.

Con relación al sistema de toma de decisiones, aquí se recoge un marco analítico elaborado en el PEI, recogiendo la propuesta del internacionalista argentino Roberto

Russell (1990: 255-256).³ En efecto, el estudio de los actores que intervienen en la política exterior uruguaya contempla tres dimensiones interrelacionadas: la institucional -agregada por el PEI-⁴, la estructural y la procesal. 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, 2015: 18). 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 revertida con facilidad. En cambio, la dimensión procesal –proceso decisorio para Russell- hace a una dinámica que implica la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales, extranjeros e internacionales, 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 requiere indicadores como tamaño, diferenciación y especialización, al tiempo que la dimensión procesal se caracteriza por influencia, evaluación de información y de alternativas, y adopción efectiva de decisiones.⁵

79

Como se adelantará, a fines de 2015 y 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 argumenta sobre la centralidad del triángulo presidente-canciller-Parlamento en las relaciones exteriores de Uruguay. Así, 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. Como conclusión, la consagración de este triángulo decisorio se consagra en la dimensión institucional 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

³ Véase: Fernández Luzuriaga, Wilson (2015) *Toma de decisiones en política exterior uruguaya: de los autores paradigmáticos a la realidad jurídica*.

⁴ A propuesta de su docente-investigador Hernán Olmedo González.

⁵ 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.

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. 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 uruguaya 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; la declaración de guerra⁶ (Fernández Luzuriaga, 2015).

Con relación a las dimensiones temáticas, planos de acción y destinatarios de las manifestaciones y decisiones del gobierno, a los que hace referencia el primer párrafo de este marco de análisis, el trabajo retoma la definición de Russell (1990: 255), considerando a la política exterior como

“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”.

Por lo tanto, se adoptarán las tres dimensiones de la definición. Asimismo, se asumirán los planos de proyección bilateral y multilateral propuestos, pero adicionando uno nacional, en el entendido que la política exterior también responde a un sistema de toma de decisiones doméstico que condiciona a la estructura decisoria (Fernández Luzuriaga: 2016:11).

Finalmente, para estudiar las relaciones exteriores uruguayas, desde su asiduidad, en el año 2016 y también en el marco del PEI, se establecieron macro categorías para clasificar a los actores destinatarios de los mensajes. Las macro categorías de destinatarios, en primer y segundo término, implican a actores domésticos gubernamentales y no gubernamentales. En tercer término, abrevia a la

⁶ Sin llegar al extremo de la guerra, en las decisiones del triángulo deben considerarse: el ingreso de tropas extranjeras en el territorio nacional; la salida de fuerzas nacionales; la adopción de medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior. Pero en estas situaciones, el eje central dentro del Poder Ejecutivo, lo configuran naturalmente, el presidente con el Ministro de Defensa Nacional, eventualmente incorporando a la figura del canciller.

macro categoría de países miembros y países asociados al MERCOSUR, por ser el proceso internacional de mayor trascendencia y profundidad del que Uruguay es parte. En cuarto término, se incluyen a todos los países del sistema internacional en una macro categoría que distingue a Argentina, Brasil, Estados Unidos, países latinoamericanos, China y dos subcategorías residuales. En quinto término, se instala la macro categoría de los Organismos Internacionales, entendidos desde un concepto laxo que implica que no necesariamente se trate de sujetos de Derecho Internacional. En sexto, séptimo y octavo término, se adicionan macro categorías genéricas: actores privados externos, sean extranjeros o internacionales; ciudadanos extranjeros; comunidad internacional en su conjunto (Fernández Luzuriaga, 2016).

Cuadro 1: Dimensiones, planos y destinatarios

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

Fuente: Fernández Luzuriaga, 2016: 12.

En cuanto a lo adelantado en la Introducción, sobre la intención de este artículo de dar algunas respuestas a la agenda internacional prevista por el gobierno, cabe delinear algunos conceptos. Los internacionalistas uruguayos Lincoln Bizzozero y Carlos Luján (1992: 55-57), en su obra *La Política Exterior del Gobierno de Transición en Uruguay (1985-1989)*, dentro de un completo marco de análisis sobre política exterior de los Estados nacionales explican que la llamada agenda pública internacional, sintetiza los elementos de una agenda intrapersonal, una agenda interpersonal, una agenda de los medios de comunicación masiva y una agenda de los decisores, a la vez que contempla la influencia y los condicionamientos de la agenda del sistema internacional.

La agenda intrapersonal es una construcción de cada ciudadano sobre el acontecer internacional y se compone tanto de la reflexión propia como de los estímulos de su sociedad, arrojando un resultado incompleto y difuso. La agenda interpersonal se conforma desde la interacción de las intrapersonales, por el intercambio de ideas, opiniones y comportamientos de los ciudadanos en una misma sociedad. La agenda de los medios de comunicación masiva es una construcción hipotéticamente autónoma, debido a la condicionalidad que pueden imprimirle actores políticos, económicos, sociales o culturales involucrados. Finalmente, la agenda de los decisores de la política exterior de un país es, en esencia, producto del deseo de los dirigentes, quienes tendrán como objetivo imponerla en un sistema político y en una sociedad determinados. Fuera de estas unidades de análisis, la agenda pública internacional soporta y sintetiza la influencia de la agenda del sistema internacional; construcción que resulta de la yuxtaposición de las diversas agendas nacionales, donde influyen el grado de asimetría entre los Estados y el tipo de relación establecida, más que nada atendiendo a la dicotomía básica cooperación-conflicto.

Lateralmente, los autores distinguen dos tipos de variación relativos a la agenda pública internacional: los cambios en la agenda y los cambios de la agenda. Los primeros están determinados por el cambio de orientación en la política exterior implementada, en uno o varios de sus puntos. Los segundos radican en el cambio de jerarquía de los temas preexistentes o en el cambio originado por la incorporación de nuevos temas o por la supresión de otros.

II. El sistema político nacional

II.1. Elecciones nacionales e instalación del nuevo gobierno

En Uruguay, desde las elecciones de 1984 con la reinstitucionalización del país, el análisis de los siete gobiernos electos sobre la designación de sus Consejos de Ministros iniciales ha resultado de enorme utilidad para la comprensión del sistema

político. La composición de los gabinetes fue apreciada como un primer engranaje para la gobernabilidad, relacionándolo estrechamente con las bancas parlamentarias obtenidas por cada partido político. En ese mismo contexto, la designación de los ministros de Relaciones Exteriores ha sido apreciada, al interior del propio sistema político, como un elemento de mayor o menor facilitación de consensos en política exterior.

El domingo 24 de noviembre de 2019, la ciudadanía se expedía en segunda elección (balotaje) consagrando el triunfo del candidato del Partido Nacional (PN) Luis Lacalle Pou con el 48,9 % (1.189.313) de los votos contra un 47,4% (1.152.271) de los obtenidos por el candidato del Frente Amplio (FA) Daniel Martínez. En la primera elección del 26 de octubre, el FA había sido la fuerza política más votada con el 39% de las adhesiones contra un 28,6% del PN, un 12,3 % del Partido Colorado (PC), un 11% de Cabildo Abierto (CA), un 1,4 del Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI), un 1,1% del Partido de la Gente (PG) y un 1% del Partido Independiente (PI). Como consecuencia, la asignación de bancas en el Parlamento supuso la siguiente distribución: FA 13 senadores y 42 representantes nacionales; PN 10 senadores más la vicepresidente de la República⁷ y 30 representantes nacionales; PC, 4 senadores y 13 representantes nacionales; CA, 3 senadores y 11 representantes nacionales; PERI, PG y PI, 1 representante nacional cada uno⁸.

La noche del 26 de octubre los líderes y candidatos presidenciales del PC, Ernesto Talvi; de CA, Guido Manini Ríos; del PG, Edgardo Novick y del PI, Pablo Mieres, revelaron su apoyo a Lacalle Pou para la segunda elección. El líder nacionalista responde públicamente, llamando a conformar una coalición electoral y de gobierno para la administración 2020-2025. Así, Lacalle Pou logra el triunfo en noviembre con la llamada Coalición Multicolor. Como consecuencias, y desde una dimensión parlamentaria, esta coalición nace respaldada por 17 senadores más la Vicepresidenta de la República, Beatriz Argimón, y por 56 representantes nacionales. En definitiva, 74 de los 130 legisladores que componen la Asamblea General.

Finalmente, el Consejo de Ministros que asume en marzo, quedó integrado con siete ministros pertenecientes o propuestos por el PN: Ministro del Interior; Ministra de Economía y Finanzas; Ministro de Defensa Nacional; Ministro de Educación y Cultura; Ministro de Transporte y Obras Públicas; Ministro de Industria, Energía y Minería; Ministro de Desarrollo Social. A su vez, tres ministros son ciudadanos que responden al PC: Ministro de Relaciones Exteriores; Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca; Ministro de Turismo. Otros dos fueron propuestos por CA: Ministro de Salud Pública; Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial

⁷ Con voz y voto en la Cámara de Senadores y en la Asamblea General, en ambos casos como presidente.

⁸ Véase: https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/nacionales/elecciones_nacionales2019

y Medio Ambiente. Finalmente, como Ministro de Trabajo y Seguridad Social fue designado el líder del PI. Cabe acotar que el PG no reclamó su integración en el Gabinete.

II.2. El acuerdo programático

La Coalición Multicolor, gestada la noche que se conocieron los resultados de la primera elección, presentó a la ciudadanía un acuerdo programático sumario titulado *Compromiso por el país*, firmado por los cinco excandidatos presidenciales de los partidos políticos coaligados. El documento contiene un apartado -de dos páginas- titulado “*Inserción Internacional: abrir mercados y hacer alianzas*”, expresión que ya trasluce un sesgo economicista para la política exterior programada para el lustro 2020-2025. En esta sección se estudiará el texto del acuerdo, siguiendo el criterio de clasificación de las dimensiones analíticas comprensivas de la política exterior de Russell (1990). Asimismo, se comentará brevemente el grado de coincidencia con los programas de los cinco partidos, basado en el trabajo del PEI referido en la Presentación, que compara las propuestas de los partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria en 2019 (Fernández Luzuriaga, 2019).

II.2.1. Dimensión político-diplomática

La expresión introductoria y rectora de *Compromiso por el país*, en una clara crítica a los gobiernos del FA, diagnostica que: “Tras años de una política exterior movida por las ‘afinidades ideológicas’, el país ha quedado encerrado en un MERCOSUR bloqueado y aislado”. Y a continuación plantea, como primer tema, la necesidad de realinear la política exterior con los principios del Derecho Internacional, la solución pacífica de las controversias, la democracia, la defensa de los derechos humanos y el respeto al Estado de Derecho. El segundo tema en esta dimensión, constituye el compromiso de elaborar un “Plan Estratégico de política exterior 2020-2025” y sesga su importancia en las perspectivas económicas, al expresar que deberá guardar “estrecha” relación con las necesidades y oportunidades del país productivo.

El tercer gran tema se radica en aspectos institucionales de la política exterior e incluye: reorientar, reentrenar y redespigar al Servicio Exterior para transformarlo en una gran fuerza comercial, impulsando una estrategia de diversificación de mercados y mejora de las condiciones de ingreso de bienes y servicios nacionales; estimular el comercio electrónico mediante uso de plataformas digitales; instalar un programa de internacionalización de la tecnología que incluya la instauración de embajadas tecnológicas, acuerdos para evitar la doble tributación, acuerdos para fomentar la radicación de empresas innovadoras y para promover la cooperación de la industria local con industrial globales; fortalecer a las entidades de fomento y

desarrollo sobre comercio e inversiones, evitando duplicaciones. La última propuesta planteada y la única sobre aspectos institucionales sin sesgo economicista, refiere escuetamente a desarrollar la diplomacia cultural. Finalmente, la coalición estampa, en un cuarto tema, la promesa de desarrollar una política de fronteras que responda a desequilibrios de corto y mediano plazo. Para ello, otra vez desde un sesgo economicista, se propone analizar la estructura de costos del comercio fronterizo, implementando medidas que permitan su competitividad.

II.2.2. Dimensión económica

La idea introductoria de una política exterior movida por afinidades ideológicas que trajo como consecuencia un país encerrado dentro de un MERCOSUR aislado del mundo, es también desarrollada desde esta dimensión. Así, se plantea que las condiciones del país para acceder a muchos mercados hacen que los productos no sean competitivos. Como consecuencia, esta mala política comercial repercute negativamente sobre el empleo, la inversión y las condiciones de vida de los uruguayos. Por tanto, *Compromiso por el país* imprime la propuesta de trabajar por una flexibilización de las reglas del MERCOSUR en búsqueda de otros acuerdos comerciales de sus Estados miembros: “Necesitamos un MERCOSUR moderno, ágil y flexible”.

Asimismo, el documento también resalta una serie de acciones futuras en el plano multilateral, no agotando la estrategia de inserción internacional en el MERCOSUR, ni en las relaciones MERCOSUR-terceros. A saber: presencia activa en todos los ámbitos de negociación multilateral; mejor aprovechamiento de las oportunidades que presentan los acuerdos ya firmados por Uruguay como el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC; impulso de nuevos acuerdos comerciales, especialmente con países del Sudeste Asiático.

II.2.3. Dimensión militar-estratégica

Esta dimensión está plasmada, en su totalidad, en otro apartado del *Compromiso por el país*, titulado “Una política de defensa adecuada al siglo XXI”. El primer compromiso vinculado a la política exterior radica en continuar con la participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de las Naciones Unidas y en cumplimiento con los acuerdos internacionales suscritos. El segundo compromiso refiere, genéricamente, a la protección integral a la soberanía sobre los recursos naturales, incluyendo subsuelos, reservas de agua potable, mar territorial y espacio aéreo. El tercero, vinculado con el segundo, radica en reforzar la presencia del país en el continente antártico.

II.3. Breve análisis comparado

Como ilustra el Cuadro 2, el Consejo de Ministros de la Coalición Multicolor, en líneas generales, responde a una distribución acorde con la representación parlamentaria de cada partido político. No obstante, se aprecia una importante sobre representación del PI que, aportando un solo legislador, recibe un ministerio. Esta sobre representación a favor de un partido que se define como una social demócrata y que es integrado, en su mayoría, por ciudadanos y sectores políticos provenientes de la coalición de izquierda FA, repercute en una modesta subrepresentación de CA, el partido liderado por el ex Comandante en Jefe del Ejército (2015-2019), Manini Ríos.

Asimismo, de los cuatro ministerios esenciales y de responsabilidad central del sector y del partido del presidente⁹, dos son encabezados por ciudadanos del entorno de Lacalle Pou: Azucena Arbeleche en Economía y Finanzas, y Javier García en Defensa Nacional. Como ministro del Interior fue nombrado Jorge Larrañaga, el líder del segundo sector mayoritario del nacionalismo, Alianza Nacional, quien promoviera en la elección 2019 un plebiscito para reformar la Constitución en aspectos vinculados a la seguridad pública.¹⁰ Finalmente, Talvi asume como Ministro de Relaciones Exteriores, lo que significa que el eje decisional de la política exterior del Poder Ejecutivo, presidente-canciller, es conformado por los líderes de los partidos tradicionales.

Cuadro 2: Elección 2019 – Consejo de Ministros 1º de marzo 2020

Partido político	Bancas	Porcentaje	Ministerios	Porcentaje
Partido Nacional	41	55,4	7	53,8
Partido Colorado	17	23	3	23,1
Cabildo Abierto	14	18,9	2	15,4
Partido de la Gente	1	1,4	0	0
Partido Independiente	1	1,4	1	7,7
Total	74	100	13	100

Fuente: elaboración propia.

⁹ En los estudios realizados en el PEI sobre la conformación del Consejo de Ministros inaugural en cada período de gobierno, se hace referencia a una postura reiterada del expresidente Luis Alberto Lacalle de Herrera (1990-1995). El histórico líder nacionalista, sostuvo en la conformación de los gabinetes en 1990, 1995 y 2000, y desde distintos roles, que los cuatro ministerios aludidos en este párrafo deben estar encabezados por ciudadanos de estricta confianza política del presidente.

¹⁰ La reforma constitucional rotulada “Vivir sin miedo”, fue plebiscitada con la primera elección del 26 de octubre. Si bien fue rechazada por la ciudadanía, obtuvo un 47% de adhesiones.

Con relación al programa de la Coalición Multicolor, y en la dimensión político-diplomática, el primer concepto se sella como fuerte crítica a la política exterior del FA, durante los últimos quince años, por atender afinidades o antipatías ideológicas para la inserción internacional. Esta apreciación estuvo presente en los programas de gobierno de los cinco partidos políticos. Así, una política exterior basada en la satisfacción del interés nacional y en la defensa de la soberanía fue proclamada específicamente por el PN, el PC, CA y PG. Asimismo, la idea de retomar un relacionamiento externo en torno a principios y valores emanados del Derecho Internacional, también fue una máxima reiterada en las plataformas preelectorales de los partidos de la coalición. En cambio, la propuesta de Compromiso por el país de elaborar un plan estratégico para el lustro, solo había sido considerada en la plataforma de CA. Cabe recordar que la primera vez que se presentó un plan de esta naturaleza como documento elaborado por la Cancillería para el quinquenio y difundido a toda la ciudadanía, fue en el último gobierno del FA con Rodolfo Nin Novoa como ministro.¹¹ No obstante, en el documento de la Coalición Multicolor, el objetivo principal del plan se sesga a una estrecha relación con el país productivo.

El fuerte empeño del documento de la coalición con las mejoras en la institucionalidad de la política exterior, fue un tema exhaustivamente desarrollado en el programa de gobierno del PN y sobre todo en el del PC. El PC incluyó en su documento, una detallada propuesta sobre todo en lo que refiere a la escuela diplomática, el Instituto Artigas del Servicio Exterior (IASE), y a los mecanismos diseñados para el comercio exterior.¹² CA también alistó en su plataforma, algunas propuestas centradas en negociaciones y acuerdos comerciales. Con relación al desarrollo de una diplomacia cultural de *Compromiso por el país*, cabe acotar que para las elecciones de 2019, CA estampó una máxima programática bien específica con una proposición sobre una activa diplomacia cultural para difundir los valores del artiguismo, el arte y las tradiciones uruguayas. Finalmente, la política de frontera, como se reseñó, resalta los aspectos de desequilibrios en costos y precios. En las propuestas preelectorales de 2019, los dos partidos tradicionales desarrollaron apartados específicos sobre esta área, aludiendo al alto costo país y, en el caso específico del PC, a la necesidad de simplificar y clarificar trámites burocráticos de agencias estatales.

¹¹ Véase: Ministerio de Relaciones Exteriores. *Plan Estratégico 2015-2020. Bases para la política exterior del Uruguay*. 28 de septiembre de 2015.

¹² Su candidato, Ernesto Talvi, manejaba en la campaña como uno de sus eslóganes, terminar con la diplomacia de cóctel y encarar una comercial como la de Nueva Zelanda o Chile. Ya como canciller, explicó a la prensa que la expresión era una manera de decir que la diplomacia no puede ser un vínculo por el vínculo mismo, sino un vínculo para cumplir objetivos concretos (El País, 18 de abril de 2020).

Con relación a la dimensión económica, la idea del documento de la coalición sobre un MERCOSUR dependiente de concepciones político-ideológicas, estancado en su agenda interna y poco flexible para relacionarse con otros actores y para permitir a sus socios explorar acuerdos comerciales, constituyó un diagnóstico unánime de los cinco partidos. El PN reclamaba una política de sinceramiento para la plena instalación de una zona de libre comercio, la concreción del acuerdo con la Unión Europea y una aproximación a la Alianza del Pacífico. El PC diagnosticaba el desuso del mecanismo Unión Aduanera en el sistema internacional y proponía retomar la soberanía para negociar TLCs, aunque también resaltaba la importancia de concretar el acuerdo con la Unión Europea. El PG, directamente, promovía la revisión e incluso la derogación de la Resolución 32/00 (que prohíbe la firma unilateral de acuerdos comerciales), la revisión de las barreras arancelarias y no arancelarias intrabloque, y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales como condición para la permanencia. Finalmente, el PI sentenciaba la imposibilidad de alinear los intereses de los países socios para construir una política comercial común y también argumentaba la obsolescencia del modelo Unión Aduanera, proponiendo alternativas como el esquema de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), donde sus miembros armonizan la política comercial pero con grados de libertad en la negociación extrabloque. En cambio, CA ponderaba el rol del bloque como actor, con el acuerdo con la Unión Europea como ejemplo para negociar con otros actores como Estados Unidos, China, India, la Unión Económica Euroasiática o la Unión Africana; asimismo alertaba sobre el destino de las exportaciones uruguayas dentro del MERCOSUR, con medio y alto valor agregado, difíciles de colocar en otros mercados.

88

Sobre la apuesta de inserción internacional de corte más multilateral, también puede concluirse que los programas de los cinco partidos coinciden con el documento *Compromiso por el país*. Así, el PN proponía acciones concretas referidas a la defensa de la democracia y los derechos humanos en el marco de OEA o en instancias como el Grupo de Lima, así como la presencia activa en todos los ámbitos de articulación multilateral, principalmente ONU y OMC. EL PC apostaba al aprovechamiento de los acuerdos vigentes en la OMC o el seguimiento a espacios más acotados como al Acuerdo Comprensivo y Progresivo para la Asociación Transpacífica o la Asociación Económica Integral Regional; en la región consideraba a la UNASUR como acuerdo vacío de contenido instando a reforzar la presencia en la OEA y la ALADI. CA le asignaba a la Cancillería el rol central en las negociaciones comerciales, en consulta obligatoria con los sectores de la sociedad implicados, y adhería al respeto del multilateralismo en una crítica a su fragmentación por parte de los países fuertes. El PG, resaltaba la profundización del espectro de acuerdos bilaterales de protección de

inversiones y la firma de nuevos acuerdos, en particular con economías emergentes en las que los competidores de Uruguay están presentes. Finalmente, el PI alababa todas las políticas de los últimos treinta años que materializaron un proceso gradual pero permanente de apertura comercial, incluyendo críticas a los gobiernos del FA por su escaso aprovechamiento, y calificaba como prioritario suscribir acuerdos con los principales mercados en el Sudeste y Sur de Asia, donde los rivales exportadores del país entran en condiciones preferenciales.

Para finalizar, en la dimensión militar-estratégica, tres de los cinco partidos políticos de la coalición resaltaban la continuidad de la participación uruguaya en las OMP como lo hace *Compromiso por el país*. Los dos partidos tradicionales, en un mensaje crítico hacia el FA como fuerza política, reclamaban no transmitir dudas sobre su continuidad. CA calificaba la apuesta como política de Estado. Finalmente, la protección integral a la soberanía sobre los recursos naturales es también un tema priorizado en las propuestas preelectorales de cuatro de los cinco partidos coaligados: PN, PC, CA y PG. Sin duda, CA lo desarrolló en forma más exhaustiva, reclamando más presupuesto para dotar a las Fuerzas Armadas de un mayor potencial, y proponiendo la creación de un centro de comando y control fronterizo. Asimismo, la mayor apuesta a una presencia nacional en el espacio antártico quedó sellada en los programas de gobierno del PN y de CA.

III. Las decisiones

III.1. Dimensión político-diplomática

La primera decisión que adopta el gobierno, en esta dimensión, está inspirada en la principal idea rectora de la Coalición Multicolor, el canciller y el presidente. En efecto, el ministro Talvi, anuncia el 10 de marzo, el retiro de Uruguay de la UNASUR. Como consecuencia, ilustra el Comunicado de Cancillería, Uruguay toma el camino de la mayoría de los países de la región a excepción de Guyana, Surinam y Venezuela. El texto fundamenta la decisión en la censura a “un organismo regional, basado en alineamientos político-ideológicos y que, en los hechos, ha dejado de funcionar: ya no cuenta con sede y carece de secretaría general operativa”.¹³ La fuerte crítica a la UNASUR estuvo presente en la propuesta programática del PC (Fernández Luzuriaga, 2019), pero no fue recogida en el documento sumario de la Coalición Multicolor. La decisión obviamente está proyectada en un plano multilateral y dirigida a la UNASUR en la macro categoría de Organismos Internacionales.

Tres días después, la Cancillería informaba que el gobierno uruguayo también formalizó el retiro de Telesur y Banco del Sur. La decisión queda

¹³ Véase: Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 18/20.

fundamentada, nuevamente, “en el principio rector de la política exterior: no integrar uniones basadas en afinidades político-ideológicas”. Cabe resaltar que expresiones similares se plasman desde el propio título del Comunicado.¹⁴ Otra vez, la decisión es proyectada en un plano multilateral hacia dos entes institucionales en la macro categoría Organizaciones Internacionales. En forma por demás sintomática, el mismo Comunicado informa que Uruguay realizó una intervención sobre Venezuela en el seno del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el 10 de marzo. Se detalla que el país manifestó la necesidad de continuar profundizando la cooperación entre la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el gobierno venezolano. Pero denunció “la persistencia de graves limitaciones a los derechos y las libertades fundamentales que confirman que en Venezuela no rige la democracia ni el Estado de Derecho y que lo antedicho es responsabilidad de quienes ocupan el gobierno”. Finalmente, en la intervención, se exhortó al gobierno local al cumplimiento de los compromisos contraídos con la Oficina y se propuso aumentar el número de representantes de ésta en Venezuela y proceder a la brevedad a la reapertura de la Oficina residente.¹⁵ La decisión si bien se proyecta en un plano multilateral por excelencia, como la ONU, tiene como destinatario a Venezuela.

Un tema verdaderamente ligado con la situación política de los países del llamado eje bolivariano, hace a la gestión del Secretario General de la OEA, el uruguayo Luis Almagro. En el mismo Comunicado sobre el retiro de la UNASUR del 10 de marzo, el canciller Talvi revelaba que su primera misión oficial sería participar en la Asamblea General de la OEA, el 20 de marzo en Washington D.C., con motivo de la elección de su Secretario General para el período 2020-2025. La información no detalla la postura de Uruguay, aunque se ya se conocía el apoyo a la reelección de Almagro.¹⁶ Esta decisión obviamente está proyectada en un plano multilateral con el destinatario OEA. Finalmente, el Comunicado afirma que estas decisiones, sumadas al regreso de Uruguay al TIAR -que será reseñado en III.3- “reflejan los ejes de la nueva gestión” de compromiso con el multilateralismo, con el fortalecimiento de la OEA y con el principio de formar parte de alianzas basadas en una institucionalidad fuerte y no en afinidades ideológicas.¹⁷

¹⁴ Véase: Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 21/20.

¹⁵ Véase: Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 21/20.

¹⁶ En efecto, el 16 de enero, Lacalle Pou le había transmitido a Almagro que el futuro gobierno apoyaría su reelección. La comunicación a la opinión pública se materializa a través de la cuenta de Twitter del futuro canciller Ernesto Talvi, quien expresó que la decisión: “Reafirma nuestro compromiso con el sistema interamericano de relaciones, con los valores democráticos y con los DD.HH” (El Observador, 16 de enero de 2020).

¹⁷ Véase: Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 18/20.

Finalmente, y en forma sorpresiva, el 4 de abril, en medio de la crisis por la pandemia SARS-CoV-2, la Cancillería emite un Comunicado, elogiando la propuesta presentada por la Secretaría de Estado de los Estados Unidos, el 31 de marzo, sobre Venezuela.¹⁸ La propuesta que Uruguay “ha estudiado y analizado”, es descrita como una salida política mediante un proceso gradual hacia elecciones libres y justas, acompañado del levantamiento de las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos. En sustancia, se estima que ofrece una oportunidad a las partes en Venezuela y lograría una “normalización política y económica”, normalización que se torna aún más urgente en el contexto de la pandemia. En dos párrafos siguientes, el texto indica que Uruguay seguirá trabajando con sus socios en el Grupo de Contacto Internacional y con otros actores relevantes.¹⁹ El país alienta a una solución política duradera “por vías pacíficas”. Incluso reivindica la no injerencia en asuntos internos, al expresar que los venezolanos deberán liderar el proceso, aunque la comunidad internacional tenga un rol y una responsabilidad: “acompañar y apoyar los esfuerzos dirigidos hacia una salida definitiva a la crisis [...]”.²⁰ La decisión y los argumentos esgrimidos se proyectan tanto en un plano bilateral como en uno multilateral. En el primero, la acción se dirige a Estados Unidos y a Venezuela. En el segundo, al Grupo de Contacto Internacional. En todos los casos se trata de actores comprendidos en la macro categoría países del sistema internacional.

Finalmente, las tres últimas decisiones tienen un efecto en el espacio doméstico. Así, la diplomacia cultural también queda manifestada en una decisión del gobierno, cuando el ministerio lanza, el 31 de marzo, una iniciativa impulsada por la Dirección General para Asuntos Culturales para acompañar a los uruguayos de todo el mundo, en tiempos de dificultad, expresión referida a la pandemia. La iniciativa se denomina “#UruguayTeAbraza” y su objetivo es llevar “un pedacito de Uruguay” a los compatriotas en el exterior desde mensajes de referentes de la cultura nacional.²¹ El mensaje se proyecta en un plano nacional y tiene como destinatario a la diáspora uruguaya, en la macro categoría actores domésticos no gubernamentales. Cabe acotar que para las elecciones 2019, el PN prometía profundizar las políticas de vinculación permanente con los uruguayos en el exterior desde el rol consular con el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, mientras el PC abogaba por consolidarlas

¹⁸ Véase: “Marco para la Transición Democrática de Venezuela”.

¹⁹ El Grupo de Contacto Internacional sobre Venezuela fue creado, el 7 de febrero de 2019 en Montevideo, en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Situación en Venezuela patrocinada por México y Uruguay. De la Conferencia participaron, además, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, Países Bajos, España, Suecia, Bolivia, Costa Rica y Ecuador. El Grupo fue conformado con todos los participantes, a excepción de México y Bolivia.

²⁰ Véase: Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 29/20.

²¹ Véase: Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 26/20.

como verdadero instrumento de apoyo a la diáspora, incluyendo una crítica a los gobiernos del FA por su utilización política (Fernández Luzuriaga, 2019). Nada de esto se recoge en el documento de la Coalición Multicolor.

La fuerte apuesta a un Servicio Exterior profesional e integrado por diplomáticos de carrera, tiene una primera manifestación cuando a mediados de abril, el ministro Talvi notifica el cese a 17 funcionarios, en misiones diplomáticas y oficinas consulares, en cargos de particular confianza designados en el anterior gobierno. La notificación se fundamenta en el artículo 15 de la ley 19841.²² No obstante, el 17 de abril, presidente y ministro elevan un proyecto de ley al Poder Legislativo para suspender transitoriamente la aplicación del cese establecido en el inciso segundo del artículo 15. El texto argumenta que el cese automático del 30 de mayo por imperio legal, resulta muy problemático en la actual coyuntura de pandemia. Explica la dificultad de concretar el regreso de funcionarios y sus familias, y de enviar funcionarios diplomáticos para suplirlos.²³ En ambos casos, el plano de proyección es nacional y el destinatario la propia Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular. Sin embargo, hay en ambas acciones, mensajes al sistema político, ya que no se confirma a ninguno de los 17 funcionarios. El Poder Legislativo no puede considerarse un destinatario, ya que se trata, meramente, de un pedido para que habilite una excepción a la norma vigente.

Cuadro 3: Decisiones en la dimensión político-diplomática en orden cronológico

Tema	Plano	Destinatario
Retiro de la UNASUR	Multilateral	UNASUR
Voto en la elección del Secretario General de la OEA	Multilateral	OEA
Retiro de Telesur y Banco del Sur	Multilateral	Telesur y Banco del Sur
Intervención en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas	Multilateral	Venezuela

²² “Los cargos de Embajadores/Embajadoras y Ministros/Ministras del Servicio Exterior serán considerados de particular confianza del Poder Ejecutivo con la sola excepción de los actualmente provistos, o que se provean por ascenso, con personal de carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los Embajadores/Embajadoras y Ministros/Ministras del Servicio Exterior designados en cargos de particular confianza cesarán de pleno derecho en sus funciones y cargo a los noventa días del término del mandato del gobierno que los haya designado, sin perjuicio de la facultad del Poder Ejecutivo de cesarlos en cualquier momento. En estos casos, no serán de aplicación los límites de edad previstos para el personal del Servicio Exterior”.

²³ Véase: Presidencia de la República Oriental del Uruguay y Ministerio de Relaciones Exteriores. 17 de abril de 2020.

Apoyo al documento de Estados Unidos "Marco para la Transición Democrática de Venezuela"	Bilateral Multilateral	Estados Unidos y Venezuela Grupo de Contacto Internacional
Lanzamiento de #UruguayTeAbraza	Nacional	Diáspora
Cese de 17 funcionarios diplomáticos y consulares en cargos de confianza	Nacional	Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular; Sistema político
Suspensión temporaria al cese de 17 funcionarios diplomáticos y consulares en cargos de confianza	Nacional	Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular; Sistema político

Fuente: elaboración propia.

III.2. Dimensión económica

La crisis mundial por la pandemia, marca el contexto para la primera acción del gobierno en esta dimensión. A fines de marzo, Uruguay se suma a la Declaración Ministerial conjunta sobre comercio internacional y el SARS-CoV-2, apoyada por los ministros de Comercio y Relaciones Exteriores de Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Myanmar, Nueva Zelanda y Singapur. La decisión es definida como "una señal importante del gobierno uruguayo respecto a la voluntad de tejer alianzas estratégicas, especialmente de carácter comercial con los países de Asia y Oceanía". El Comunicado de Cancillería explica que el documento propone una respuesta colectiva para mitigar el impacto de la pandemia en los flujos de comercio global, mediante el compromiso de los firmantes en mantener las cadenas de suministro abiertas y conectadas, lo que para países exportadores de alimentos es esencial y prioritario.²⁴ En definitiva, una clara decisión proyectada en el plano multilateral y dirigida a todos los países del sistema internacional, aunque con el sesgo indicado hacia posibles socios en Asia y Oceanía.

En este mismo contexto, a principios de abril, la Cancillería presentó el portal digital "covid-19_información útil para empresas exportadoras". El nuevo Comunicado explica que el objetivo del sitio web es apoyar los esfuerzos nacionales para mitigar el impacto comercial y para adecuarse a la nueva realidad de los mercados mundiales. Contiene un cuestionario para que los exportadores uruguayos registren eventuales inconvenientes en los destinos: información clave para planificar las etapas de adecuación y recuperación de mercados.²⁵ Esta especie de monitor de mercados constituye una decisión proyectada hacia el plano nacional dirigida al sector empresarial en la macro categoría actores domésticos no gubernamentales.

Pero esta crisis mundial, no fue impedimento para que Argentina tomara una fuerte decisión que conlleva una postura política y llena de interrogantes el propio

²⁴ Véase: Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 25/20.

²⁵ Véase: Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 31/20.

futuro del MERCOSUR. En efecto, el 24 de abril, se celebró una reunión virtual de Coordinadores Nacionales del MERCOSUR, donde su gobierno anunció que, por el momento, no continuaría acompañando la agenda de negociaciones del bloque. La Cancillería uruguaya emite, un día después, un Comunicado que asegura que la decisión argentina “no afectara” –expresión utilizada en todos los casos-: los acuerdos concluidos con la Unión Europea y con la EFTA, ambos en etapa de revisión legal y cuya firma y remisión a los parlamentos está prevista para este año; la agenda de negociaciones en curso ni el objetivo de concluir las a fin de año con Canadá, Corea del Sur, Singapur y Líbano; los procesos exploratorios en curso que podrían concluir con nuevas negociaciones comerciales, especialmente con Vietnam e Indonesia; los procesos de profundización de los acuerdos en vigor con Israel, India y la Alianza del Pacífico. Finalmente, el gobierno uruguayo reafirma “su fuerte compromiso con la integración regional y el rol de MERCOSUR como plataforma para la inserción económica internacional de sus Estados Partes” y que, en ese rumbo, continuará trabajando con Brasil y Paraguay.²⁶ Así, la decisión está proyectada en un plano multilateral y tiene como destinatarios: los países miembros del MERCOSUR; los países del sistema internacional Canadá, Corea del Sur, Singapur, Líbano, Vietnam, Indonesia, Israel e India; las Organizaciones Internacionales, Unión Europea, EFTA y Alianza del Pacífico.

Cuadro 4: Decisiones en la dimensión económica en orden cronológico

Tema	Plano	Destinatario
Suma a la Declaración Ministerial conjunta sobre comercio internacional y el COVID-19, apoyada por los ministros de Comercio y Relaciones Exteriores de Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Myanmar, Nueva Zelanda y Singapur	Multilateral	Todos los países del sistema internacional (con sesgo hacia posibles socios en Asia y Oceanía)
Lanzamiento del portal digital COVID-19_INFORMACIÓN ÚTIL PARA EMPRESAS EXPORTADORAS	Nacional	Sector empresarial
Anuncio de Argentina de no continuar acompañando a sus socios del MERCOSUR en las negociaciones comerciales	Multilateral	Países miembros del MERCOSUR, Canadá, Corea del Sur, Singapur, Líbano, Vietnam, Indonesia, Israel e India; Unión Europea, EFTA y Alianza del Pacífico

Fuente: elaboración propia.

III.3. Dimensión militar-estratégica

²⁶ Véase: Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 40/20.

El Comunicado del 10 de marzo que anunciaba el retiro de Uruguay de la UNASUR, también comunicó la interrupción del procedimiento de retiro del TIAR, mediante el envío de una nota del canciller a Luis Almagro. El texto argumenta que: “Con esta medida, el país refuerza también su compromiso histórico con el sistema interamericano”. Como contrapartida, el mensaje replica que el proceso iniciado el 24 de setiembre de 2019 “debilitaba el sistema interamericano y privaba a nuestro país de hacer sentir su voz [...] en materia de defensa colectiva y de seguridad hemisférica”. Cabe recordar que, como se explicó en III.1, este Comunicado finaliza reivindicando ejes de la nueva gestión como el compromiso con el multilateralismo, el fortalecimiento de la OEA, y la idea rectora de formar parte de alianzas basadas en una institucionalidad fuerte y no en afinidades ideológicas.²⁷ Esta decisión no se plasmaba en ninguno de los programas de los partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria en 2019. Muy por el contrario, el FA, resaltando el rol del Consejo Suramericano de Defensa, se comprometía a impulsar un acuerdo entre países sudamericanos para la denuncia del TIAR (Fernández Luzuriaga, 2019). La decisión se proyecta tanto en el plano multilateral como en el nacional. En el multilateral, el destinatario es el propio TIAR. En el nacional, el destinatario es el FA como integrante del sistema político.²⁸

Finalmente, en una manifestación de corte simbólico, el 30 de marzo, Uruguay se suma a la Declaración que 59 países emitieron, endosando el llamado del Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, para un alto al fuego global e inmediato frente a la amenaza del SARS-CoV-2. El Comunicado de Cancillería afirma que Uruguay, fiel a su compromiso con la paz y la seguridad internacionales, concuerda con Guterres, en cuanto a silenciar las armas y crear corredores humanitarios, abrir las ventanas de la diplomacia y llevar esperanza a algunos de los lugares más vulnerables ante la pandemia. Todo lo antedicho da pie al ministerio para avalar la apuesta a las OMP, afirmando que Uruguay contribuye de manera tangible a estos objetivos, con su participación en ellas.²⁹ Asimismo, y en forma indirecta pero

²⁷ Véase: Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 18/20.

²⁸ El 23 de septiembre de 2019, el canciller Rodolfo Nin Nova, había convocado a una conferencia de prensa para anunciar el retiro de Uruguay del TIAR, proceso que duraría dos años por disposiciones del Tratado. Ese mismo día, en Nueva York, mediante la Resolución de la Trigésima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores actuando como Órgano de Consulta en aplicación del TIAR, los países miembros habían decidido -por 16 votos a favor, el voto en contra de Uruguay, la abstención de Trinidad y Tobago y la ausencia de Cuba- activar el Tratado con el objetivo de actuar colectivamente en la crisis de Venezuela. La resolución permite el ingreso de fuerzas extranjeras para la captura, extradición y sanción de personas. Nin Nova argumentó la violación al principio de solución pacífica y al de no intervención en asuntos internos, ya que sin el respectivo consentimiento, se “abre la puerta a la intervención armada” (La República, 24 de septiembre de 2019).

²⁹ Véase: Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 33/20.

instrumental, se abreva a una vieja reivindicación nacional al Derecho Internacional Humanitario.³⁰ Esta decisión se proyecta en un claro plano multilateral con el destinatario ONU y todo su sistema.

Cuadro 5: Decisiones en la dimensión militar-estratégica en orden cronológico

Tema	Plano	Destinatario
Interrupción del procedimiento de retiro del TIAR	Nacional Multilateral	Frente Amplio TIAR
Suma a la Declaración de 59 países, endosando el llamado del Secretario General de las Naciones Unidas para un alto al fuego global e inmediato frente a la amenaza del COVID-19	Multilateral	ONU

Fuente: elaboración propia.

Reflexiones finales

La noche del último domingo de octubre, con los resultados de la primera elección a la vista, comenzó a conformarse una amplia coalición de partidos políticos encabezada por el candidato del PN. Luis Lacalle Pou gana la presidencia en noviembre y la llamada Coalición Multicolor le representa el respaldo de una mayoría parlamentaria de 17 senadores, 56 diputados y, obviamente, la vicepresidenta de la República. Esta inédita coalición de cinco partidos fue analizada desde dos aspectos claves en su período fundacional. En el primero, se puede apreciar que la conformación del Consejo de Ministros responde a una distribución relativamente acorde con la representación parlamentaria. No obstante, se comprueba una importante sobre representación del PI, que accede a un ministerio de notoria sensibilidad social, lo que redundará en una modesta subrepresentación de CA, el nuevo partido político liderado por un ex Comandante en Jefe del Ejército. Asimismo, el eje central y primario en política exterior queda conformado por los líderes de los partidos tradicionales, lo que en sí mismo augura una señal de consenso.

El segundo aspecto clave del período fundacional de la coalición sobre coincidencia programática, al igual que las decisiones tomadas en los primeros dos meses de gobierno, están marcadas por cuatro ideas rectoras: instaurar una política exterior ajena a definiciones ideológicas sobre otros gobiernos; el apoyo a la institucionalidad vigente en los Organismos Internacionales, con explícita mención a la importancia del espacio panamericano; una inserción internacional de corte más

³⁰ “[...] conjunto de normas, de origen convencional o consuetudinario, cuya finalidad específica es solucionar los problemas de índole humanitaria directamente derivados de los conflictos armados y que, por razones humanitarias, restringe la utilización de ciertos métodos o medios de combate” (Salomón, 2004: 23).

multilateral incluyendo cambios en la apuesta nacional al MERCOSUR; la profesionalización de la Cancillería.

El documento programático de la coalición, *Compromiso por el país*, ya en el título del apartado dedicado a la política exterior, muestra un sesgo economicista, trasuntando la absoluta necesidad de que las acciones contemplen prioritariamente la inserción internacional económica-comercial. La idea rectora de la propuesta está sellada desde una crítica a la gestión del FA en sus 15 años de gobierno: instaurar una política exterior basada en principios tradicionales del Uruguay y en la satisfacción del interés nacional, y no en afinidades o antipatías ideológicas con gobiernos de turno en otros países. El documento, en la dimensión político-diplomática plasma una fuerte apuesta a las mejoras institucionales, con un sesgo economicista y recogida de las propuestas originales de los partidos tradicionales, especialmente del PC. Algo similar puede decirse de las políticas de frontera. Las propuestas quedan, básicamente, enmarcadas en la idea rectora de la profesionalización de la Cancillería. En la dimensión económica, la apuesta que compartían los cinco partidos y se confirma en el acuerdo, radica en trabajar en un MERCOSUR estancado en su agenda interna y poco eficaz para relacionarse con otros actores, pero habilitando a sus socios a explorar acuerdos en forma individual. Asimismo, todos también coincidían con una inserción internacional de corte multilateral, aprovechando mecanismos existentes como los de la OMC, y reforzando la inserción en los mercados asiáticos. Finalmente, en la dimensión militar-estratégica, la Coalición Multicolor reafirma la continuidad de la participación en las OMP, mecanismo que los partidos tradicionales habían resaltado desde otra acusación al FA, como partido político, por generar incertidumbre sobre su continuidad, mientras CA lo había calificado como política de Estado. Asimismo, el programa muestra preocupación por la protección integral a la soberanía sobre los recursos naturales, preocupación que en la propuesta original de CA fue desarrollada en forma exhaustiva.

Finalmente, cabe concluir sobre las cuatro ideas rectoras como fundamento de las decisiones de los dos primeros meses de gobierno. De las ocho decisiones clasificadas en la dimensión político-diplomática, la idea central de instaurar una política exterior exenta de consideraciones ideológicas está presente en tres: el retiro de la UNASUR; el retiro en una sola decisión de Telesur y del Banco del Sur; el voto por Almagro en la OEA. Pero las tres decisiones también son fundamentadas en la idea rectora de apoyo a la institucionalidad internacional vigente, con la explícita ponderación del espacio panamericano. Todas están proyectadas en un plano multilateral con los destinatarios institucionales nombrados. La cuarta decisión, la intervención en el Consejo de Derechos Humanos, se enmarca claramente en la idea rectora que abreva al apoyo a la institucionalidad vigente y está proyectada hacia un

plano multilateral con un mensaje negativo destinado a Venezuela. Pero la quinta, sobre el apoyo al plan de salida a la crisis política venezolana presentado por Estados Unidos, muestra una contradicción a esa idea rectora, ya que reivindica el rol del Grupo de Contacto Internacional, en una definición proyectada hacia el plano bilateral con la potencia del norte y Venezuela como destinatarios, y multilateral dirigida a dicho Grupo. Finalmente, las tres últimas decisiones, el lanzamiento de #UruguayTeAbraza, el cese de los funcionarios en cargos de confianza y la suspensión temporaria del cese, se fundamentan en la idea rectora de la profesionalización de la Cancillería. Por tanto, están proyectadas en un plano nacional, y destinadas a la diáspora en el primer caso, y a la Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular, e indirectamente al sistema político, en los otros dos.

La primera decisión en la dimensión económica, el apoyo a la Declaración Ministerial sobre comercio internacional y COVID-19, se fundamenta claramente en la idea rectora sobre una inserción internacional de corte más multilateral; decisión, precisamente, proyectada hacia un plano multilateral y destinada a todos los países del sistema internacional con un sesgo hacia posibles socios en Asia y Oceanía, zonas a la que pertenecen la mayoría de los firmantes. La segunda decisión, el lanzamiento del portal digital covid-19_información útil para empresas exportadoras, es una clara acción inspirada en la idea rectora de la profesionalización de la Cancillería, proyectada a un plano nacional y con un destinatario-beneficiario: el sector empresarial. Por último, la tercera decisión se revela como el texto emblemático sobre inserción internacional económico-comercial, con la respuesta al anuncio de Argentina de no seguir trabajando con sus socios del MERCOSUR en las negociaciones comerciales. El texto está claramente fundamentado en la idea rectora de una inserción de corte más multilateral, incluyendo cambios en la apuesta nacional al MERCOSUR. Se proyecta, obviamente, hacia un plano multilateral y tiene como destinatarios a los socios del bloque, y a todos los países y bloques que componen la agenda externa del MERCOSUR.

Finalmente, dos decisiones del gobierno están enmarcadas en la dimensión militar-estratégica. La primera sobre interrupción del procedimiento de retiro del TIAR, iniciado en el gobierno anterior, es fundamentada en dos ideas rectoras: instaurar una política exterior ajena a definiciones ideológicas y el apoyo a la institucionalidad vigente en los Organismos Internacionales, con una explícita ponderación al espacio panamericano. Obviamente, la decisión se proyecta a un plano multilateral con el TIAR y todo el sistema panamericano conexas como destinatario. No obstante, en el plano nacional, vuelve a destinarse una crítica al FA por su pasada gestión. La segunda decisión, fundamentada en la misma idea rectora de apoyo a la

institucionalidad vigente, radicó en adherir a Uruguay a la Declaración de respaldo al llamado de Guterres sobre un alto el fuego en el contexto SARS-CoV-2. Dicho respaldo, el gobierno lo estimó como una oportunidad para reivindicar la participación nacional en las OMP. Por tanto, la decisión tiene una indudable proyección multilateral y un claro destinatario, el sistema de las Naciones Unidas.

En definitiva, se aprecia un importante grado de coincidencia programática entre los cinco partidos coaligados que apoyaron la candidatura de Lacalle Pou en la elección de noviembre. No obstante, dentro de esa coincidencia, se puede distinguir que los tres partidos políticos más votados, en especial los dos tradicionales, lograron plasmar en el documento común propuestas que habían sido enfatizadas en sus plataformas preelectorales originales. A su vez, también se puede comprobar que las ideas rectoras que subyacen en *Compromiso por el país*, guardan estrecha concordancia con las acciones de los dos primeros meses de gobierno. Las cuatro ideas rectoras se materializan, en general, desde: críticas a la política exterior 2005-2020 del FA; censuras al régimen de Venezuela; apoyo al sistema institucional en especial al panamericano tradicional comandado por la OEA; resistencia a políticas proteccionistas dentro del MERCOSUR que impidan a Uruguay o al mismo bloque, una inserción sistémica multilateral; mensajes que refuerzan el rol de la Cancillería y del funcionario diplomático de carrera.

Finalmente, tal como se adelantó en la Introducción y acorde con los conceptos sobre agenda pública internacional plasmados en el marco de análisis, cabe brevemente inferir algunos aspectos relativos a su futura conformación. La dimensión claramente ponderada en la etapa de instalación del gobierno y en el breve período de administración es la económica-comercial. Esta ponderación en el discurso, en los programas y en las pocas decisiones analizadas confirman un apuesta de corte multilateral. En efecto si bien el MERCOSUR aparece como un eje central de inserción, su rol como actor unificado en el sistema internacional o su flexibilización para permitir que los socios exploren acuerdos con otros países o grupo de países, aparecen casi como exigencias. A su vez desde la dimensión política-diplomática e incluso desde la militar-estratégica, se confirma una apuesta al espacio panamericano.

Los actores internacionales aludidos son Estados Unidos, como socio a privilegiar, incluso trascendiendo la dimensión económica, y el propio MERCOSUR, junto a una apuesta por los Organismos Internacionales tradicionales, como la OEA y la propia ONU. Asimismo en un escenario doméstico y en la dimensión político-diplomática, los mensajes de confianza sobre el rol del cuerpo diplomático y consular son ratificados con la conformación del Gabinete del canciller.

Por otra parte, considerando a la agenda como construcción compleja, no aparecen mensajes que instalen la idea de una conformación que recabe consensos, más allá de la propia Coalición Multicolor. Y, definitivamente, Lacalle Pou se revela como su principal obrero resaltando el rol de jefe de la política exterior como política pública. Así, en el futuro se verificarían cambios en la agenda, imprimiendo otra orientación en la política exterior en tópicos que ya figuraban como medulares en la inserción internacional del Uruguay.

Referencias bibliográficas

- Bizzozero, Lincoln y Luján, Carlos (1992) *La política exterior del gobierno de transición en Uruguay (1985 – 1989)*. Montevideo: Departamento de Posgrados, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Corte Electoral. República Oriental del Uruguay. *Elecciones Nacionales 2019*. Disponible en: https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/nacionales/elecciones_nacionales2019 [acceso 30/05/2020]
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2019) *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2019*. Serie Documentos de Trabajo N° 93. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2016) *El Plan Estratégico de la Cancillería uruguaya: un modelo para evaluar resultados*. Serie Documentos de Trabajo N° 87. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2015) *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.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 18/20. “Cancillería anuncia el retiro del Uruguay de la UNASUR y su regreso al TIAR”. Montevideo, 10 de marzo de 2020.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 21/20. “Uruguay se retira de Telesur y Banco del Sur bajo el principio de no integrar uniones basadas en afinidades ideológicas”. Montevideo, 13 de marzo de 2020.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 25/20. “Declaración Ministerial conjunta sobre comercio internacional y el COVID-19”. Montevideo, 29 de marzo de 2020.

- Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 26/20. “#UruguayTeAbraza, la iniciativa con la que el MRREE acompaña a los uruguayos de todo el mundo”. Montevideo, 31 de marzo de 2020.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 29/20. “Posición del Uruguay en relación a la Iniciativa de Estados Unidos para una salida política en Venezuela”. Montevideo, 4 de abril de 2020.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 31/20. “Cancillería impulsó el lanzamiento de portal de apoyo a exportadores ante impacto del COVID-19”. Montevideo, 6 de abril de 2020.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 33/20. “Uruguay se suma al llamado a un alto el fuego del Secretario General de Naciones Unidas frente al COVID-19”. Montevideo, 8 de abril de 2020.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa N° 40/20. “Retiro de Argentina de las negociaciones comerciales del MERCOSUR no afectará acuerdos concluidos ni agenda 2020”. Montevideo, 25 de abril de 2020.
- Ley N° 19841. “Modificación del Estatuto del Funcionario del Servicio Exterior de la República”. 19 de diciembre de 2019.
- Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente y Partido de la Gente. *Compromiso por el país*. Montevideo, noviembre de 2019.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay y Ministerio de Relaciones Exteriores. Proyecto de Ley. Montevideo, 17 de abril de 2020.
- 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.
- Salomón, Elizabeth (2004) *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Pontificia Universidad Católica del Perú y Comité Internacional de la Cruz Roja.