



# **LA PRESENCIA INTERNACIONAL DE URUGUAY BAJO LA PRESIDENCIA DE JOSE MUJICA 2010-2015**

**Tesis para optar al grado de Magister en Estudios Internacionales**

**Ronald Alí Yañez**

**Profesora guía:**

María José Henríquez Uzal

Santiago de Chile  
2018

## **LA PRESENCIA INTERNACIONAL DE URUGUAY**

### **RESUMEN**

Esta investigación analiza la presencia internacional de Uruguay en el actual sistema internacional (2005-2015), tomando en cuenta su situación geográfica y los medios y recursos económicos militares y poder blando con los que cuenta. Con especial atención a su Presidente José Mujica, en tal sentido, el trabajo realiza una aproximación de las características personales, visión internacional y toma de decisión en temas de asuntos internacionales. En la presente tesis se mide la presencia económica, militar y blanda entre los Gobiernos de Tabaré Vázquez (2005-2010) y el Gobierno de José Mujica (2010-2015). El estudio realizado de esta forma, se analizaron las líneas estratégicas y toma de decisión en política exterior, identificando sus orientaciones tradicionales, así como los cambios incorporados de manera continua respecto de su inserción y presencia internacional por la impronta de José Mujica.

## INDICE

<u>ABREVIACIÓN</u> .....	5
<u>INTRODUCCION</u> .....	6
<u>METODOLOGIA</u> .....	10
<u>CAPITULO I</u> .....	12
<u>MARCO TEORICO</u> .....	12
<u>Consideraciones conceptuales</u> .....	12
<u>Política Exterior</u> .....	13
<u>Análisis de Política Exterior</u> .....	17
<u>Nivel de Análisis: Una mirada más detallada</u> .....	19
<u>Nivel Individual</u> .....	19
<u>Liderazgo y Visión del Sistema Internacional</u> .....	21
<u>Personalidad del Líder</u> .....	22
<u>Cognition and perception</u> .....	23
<u>Nivel de Grupos</u> .....	25
<u>Single Group</u> .....	25
<u>Multiple Autonomus Actors</u> .....	26
<u>Presencia Global</u> .....	31
<u>Soft Power</u> .....	32
<u>Política Publica Internacional</u> .....	35
<u>CAPITULO II</u> .....	37
<u>La Autonomía de Uruguay y la Diversificación de sus Vínculos con el Mundo</u> .....	39
<u>Primer Gobierno de Julio María Sanguinetti Coirolo (1985-1990)</u> .....	40
<u>El Nuevo Orden Global 1990-1995</u> .....	45
<u>Gobierno de Luis Alberto Lacalle de Herrera (1990-1995)</u> .....	45
<u>Los últimos cinco años del Siglo XX</u> .....	49
<u>Segundo Gobierno de Julio María Sanguinetti Coirolo (1995-2000)</u> .....	50

<u>Siglo XXI, La inserción de Uruguay en la sociedad internacional</u> .....	52
<u>Gobierno de Jorge Luis Batlle Ibáñez (2000-2005)</u> .....	52
<u>El Partido Colorado y el Partido Nacional posturas en la Política Exterior de Uruguay</u> .....	52
<u>CAPITULO III</u> .....	60
<u>El Frente Amplio como Partido Político en Uruguay 1971-2005</u> .....	60
<u>La Política Exterior del Gobierno del Frente Amplio 1971-2005</u> .....	60
<u>Gobierno de Tabaré Ramón Vázquez Rosas (2005-2010)</u> .....	63
<u>Las Relaciones Uruguay - África</u> .....	71
<u>Políticas Públicas del Gobierno de Tabaré Vázquez</u> .....	74
<u>Análisis Psicobiográfico del Presidente Tabaré Vázquez</u> .....	74
<u>Uruguay Acrecienta su Presencia Internacional</u> .....	80
<u>Gobierno de José Alberto Mujica Cordano (2010-2015)</u> .....	80
<u>Las Relaciones con África 2010-2015</u> .....	83
<u>Las Políticas Públicas Uruguayas con presencia internacional</u> .....	87
<u>La Legalización de la Marihuana</u> .....	90
<u>La Legalización del Aborto</u> .....	87
<u>El Matrimonio Igualitario en Uruguay</u> .....	91
<u>Análisis Psicobiográfico del Presidente José Mujica</u> .....	94
<u>CAPITULO IV</u> .....	98
<u>Presencia Global de Uruguay 2005-2015</u> .....	98
<u>Presencia Económica</u> .....	99
<u>Presencia Militar</u> .....	105
<u>Presencia Blanda</u> .....	107
<u>Resultados de la medición: la proyección internacional de Uruguay</u> .....	113
<u>CONCLUSIONES</u> .....	122
<u>BIBLIOGRAFIA</u> .....	128

## ABREVIACIÓN

<b>ALADI</b>	Asociación Latinoamericana de Integración
<b>ALALC</b>	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
<b>ALCA</b>	Área de Libre Comercio de las Américas
<b>BRICS</b>	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
<b>CAUCE</b>	Convenio Argentino-Uruguayo de Complementación Económica
<b>CEE</b>	Comunidad Económica Europea
<b>FIFA</b>	Federación Internacional de Fútbol Asociado
<b>GATT</b>	General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio).
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>MINUSTAH</b>	Misión de las Naciones Unidas en Haití
<b>MONUSCO</b>	Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo.
<b>NAFTA</b>	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OI</b>	Organismos Internacionales
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>PEC</b>	Protocolo de Expansión Comercial
<b>TBI</b>	Tratado Bilateral de Inversiones
<b>TLC</b>	Tratado de Libre Comercio
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNASUR</b>	Unión de Naciones Suramericanas

## **INTRODUCCION**

En esta investigación se estudia la presencia internacional de Uruguay, teniendo como objetivo central la impronta del Gobierno de José Mujica (2010-2015), de esta forma se pretende contribuir al conocimiento acerca de la política exterior de Uruguay como área de estudio, al ser un país pequeño en medio de Argentina y Brasil, es condicionado sus relaciones internacionales por factores externos e internos, siendo necesario exponer cuales son y en qué medida afecto las decisiones del Gobierno de José Mujica en el posicionamiento y presencia internacional de Uruguay.

El destacado politólogo norteamericano Robert Keohane sostiene que a la postre la posición internacional y la influencia de cada país dependerá de cómo responda a las presiones de la globalización y ello dependerá de la fuerza y la flexibilidad de su sistema democrático interno y de sus sistema de libre mercado (Tulchin & Espach, 2004; 53). Por otra parte, la aspiración de un país a un reconocimiento por parte de la sociedad internacional es una poderosa fuerza dinámica que determina sus relaciones internacionales, principalmente a través de su reputación de excelencia, prosperidad y condiciones de otorgar mayor seguridad y felicidad a sus habitantes.

Todo Estado cuenta con una mayor o menor posición y presencia internacional, esa dimension puede variar desde una mayor, correspondiente a Estados Unidos, Rusia o China, hasta una menor que se podría adjudicar a San Marino o Mónaco entre otros. Por consiguiente los Estados a través de sus gobiernos hacen conocer sus preocupaciones y pregonan la paz o propagan mejores derechos humanos para la sociedad internacional, en efecto la toma de decisiones en política exterior es considerada fundamental a la hora de la proyección internacional de un país, en post de mostrar al mundo su soft power.

Los investigadores en los Estudios Internacionales coinciden en que los Estados en Desarrollo tienen pocas posibilidades de: poner temas en la agenda internacional, tener una gran presencia o influir con facilidad en asuntos internacionales, consideraciones que son fundamentales y profundas para este investigación, mientras

por otro lado se afirma que “Una nación puede obtener los resultados que busca en política mundial porque otros países admiran sus valores, emulan su ejemplo, aspirando a su nivel de su prosperidad y apertura, quieren seguirlo” (Nye, 2011; 84).

Uruguay no solo miro a la región para sentar su presencia internacional las apertura de nuevas embajadas en distintas regiones del mundo le significa la consumación de una estrategia de una presencia diplomática, una política de Estado de fomentar las relaciones con todos los continentes bajo los objetivos de una proyección global. En palabras del diplomático uruguayo Gastón Lasarte (2013) “[...] la presencia diplomática de Uruguay en el mundo debería lograr [...] sus objetivos y prioridades en política exterior y la escala de nuestras expectativas comerciales. Es incuestionable la búsqueda de oportunidades comerciales o la captación de inversiones constituyen estímulos esenciales para la expansión de nuestra presencia diplomática”.

En ese sentido, Uruguay no ha escapado del modo tradicional de comportamiento de los países con menor peso en el sistema internacional, de acuerdo a Nye y Keohane (1990) los países con menos peso estratégico utilizan recursos de poder blando para ampliar sus posibilidades de poner temas en la agenda global e incidir en el sistema internacional. En efecto contar con una mayor presencia internacional es uno de los desafíos de la diplomacia de Uruguay, una mayor presencia a nivel global es el foco de análisis de esta investigación, visto desde esta perspectiva, se medirá y se hará una comparación de la presencia global de Uruguay entre 2005 y 2015.

En consecuencia de lo anterior, con la llegada al poder por parte de José Mujica (2010-2015) en política exterior, logro equilibrar el debate sobre su proyección y presencia internacional, donde dejo patentado su pragmatismo y su distancia a fórmulas radicales de iniciar su proyección internacional a partir del Mercosur o profundizando sus relaciones con EE. UU..

José Mujica posteriormente se convertiría en un suceso mediático internacional durante su gobierno, los diarios más prestigiosos del mundo como los Británicos

*Financial Time* y la revista *The Economist*, el Español *El País*, Los Norteamericanos *The New York Times*, *The Wall Street* y *The New Herald*, Uruguay era el país de moda, con reportajes especiales, titulares en primera plana y una publicación de la revista británica *The Economist* (2013) nombra *País del Año a Uruguay por su receta para la felicidad humana*, que finalmente terminó de posicionar a Uruguay en la pantalla global. En ese sentido, la pregunta principal que se pretende dar luces es la siguiente:

### **Pregunta de Investigación**

- ¿Qué explica que un país pequeño como Uruguay aumente su presencia global entre los años 2010 y 2015?

### **Hipótesis**

Considerando que la Constitución de Uruguay otorga al Presidente preeminencia en la toma de decisión en política exterior, se postula que José Mujica actuó como líder predominante determinando, en mayor medida, la significativa presencia global del país entre 2010 y 2015

### **Objetivo General**

- Estudiar los factores que inciden en el crecimiento de la presencia global de Uruguay entre los años 2010 y 2015

### **Objetivos Específicos**

- Comparar la presencia global del Uruguay bajo las gestiones de los Presidentes Tabaré Vázquez (2005-2010) y José Mujica (2010-2015).
- Deducir a partir de que acciones aumenta la presencia global del Uruguay 2010-2015.
- Determinar de la acción al modelo de toma de decisión de la política exterior, quien toma la decisión y cuál fue el propósito.



- Identificar si existió un modelo específico de inserción internacional del Uruguay durante el Gobierno de José Mujica (2010-2015).
- Determinar si se trató de un proceso previo o si fue la impronta del presidente el factor determinante

### **Estructura de la Tesis**

En el Capítulo I, se expone el marco teórico a ser usado en la presente investigación, desde Política Exterior, Análisis de Política Exterior, niveles de análisis, Nivel Individual, Nivel de Grupos: Presencia Global; Soft Power y Políticas Publicas.

En el Capítulo II, se estudia el trasfondo histórico de la política exterior de Uruguay después de restablecer la democracia como forma de gobierno en 1985. Utilizando el propio proceso de Gobierno de Sanguinetti, se rastrea los primeros esfuerzos dentro de la política exterior por acrecentar la presencia internacional de Uruguay. Se examinan puntos clave como la Ronda de GATT y los acuerdos comerciales firmados en esos gobiernos.

En el Capítulo III, se expone la política exterior de los Gobiernos de Tabaré Vázquez y de José Mujica, se hace un estudio de la psicobiografía de ambos presidentes, derivadas fundamentalmente de su educación y experiencia para determinar su liderazgo a la hora de tomar decisiones. Se hace un estudio si existe una conexión clara sobre las políticas públicas implementadas y la presencia internacional de Uruguay. Mujica ideó una impresionante gama de planes, orientación y regulaciones y se rodeó de un equipo que le coadyuvo a llevar adelante sus ideas.

En el Capítulo IV, contiene el estudio de comparación a profundidad sobre la base de la medición con el IEPG en las variables Económica, Militar y Blanda. A través de este tratamiento más detallado, se pudo rastrear el causal que conduce a la creciente presencia internacional de Uruguay, es también a través de este análisis se llega a

comprender que las políticas públicas implementadas por el gobierno de Mujica fueron fundamentales y finalmente las conclusiones.

## **METODOLOGIA**

La investigación es de tipo mixto, con énfasis en lo cualitativo, puesto que representara un primer acercamiento a la realidad de la presencia internacional de Uruguay, por su parte el desarrollo de la investigación se llevara a través de un estudio descriptivo de la política exterior de Uruguay, con este objetivo, se va a hacer uso principalmente de fuentes secundarias, a partir de una metódica revisión bibliográfica, de revistas y artículos especializados en la materia. Sin perjuicio de lo mencionado, se tomarán en consideración fuentes primarias, como documentos oficiales del Estado, diarios y entrevistas.

Por el otro lado, en el enfoque cuantitativo para medir la presencia Internacional de Uruguay se elige el Índice Elcano de Presencia Global (IEPG), que mide el posicionamiento internacional de los distintos países, en diversos ámbitos, la presencia global se sitúa a la vez como resultado de la proyección internacional de los países. Las variables, indicadores y fuentes para el Índice de Presencia Global son las de “*Presencia Economía: Energía, Bienes primarios, Manufacturas, Servicios e Inversiones, Presencia Militar, Tropas, Equipamiento Militar, Presencia Blanda: Migraciones, Turismo, Deportes, Cultura, información, Tecnología, Ciencia, Educación y Cooperación al Desarrollo*” (IEPG, 2015, 80).

La selección de estas variables se basa en una serie de criterios. En primer lugar, se recoge la presencia en una única dirección, lo que se podría denominar unidireccionalidad de la presencia. En Segundo, se miden resultados de presencia y no los medios para conseguirlo, además todos las unidades tienen un componente expresamente exterior, en el sentido de que reflejan la presencia transfronteriza. La presencia se da en términos absolutos, por último se toman datos duros de presencia.

## LIMITE DE ESCALA

Una de las cuestiones técnicas en la formulación del IEPG se refiere a los límites de las escalas de puntuación, el IEPG optó por una definición de límites fijos para las escalas en toda la serie temporal, principalmente para garantizar la comparabilidad de los resultados a lo largo de los años. Y es que uno de los principales atractivos del índice es el análisis de los valores a lo largo de la medición, en este caso desde 2006 a 2015, en función de sus valores mínimos y máximos que tendría un efecto positivo o negativo.

Teniendo esto en cuenta, el IEPG decidió que las escalas se construyesen en una base 0-1000, con los siguientes límites mínimos y máximos fijos:

Límites mínimos: se asigna 0 puntos al valor 0 de cada indicador. Por ejemplo, 0 puntos en el área de Economía significaría que la suma de todos los indicadores del área es igual a 0 dólares para el país en cuestión. En Defensa, 0 puntos significa que se trata de un país sin tropas desplegadas y sin capacidad de despliegue militar. Y así para las demás áreas e indicadores del Índice (IEPG, 2010, 71).

Límites máximos: se atribuyen 1.000 puntos al valor máximo del indicador en el año 2010 para la selección de países analizados. Es decir, si en el año 2010 el valor máximo para el indicador de Desarrollo tecnológico corresponde a Japón, con 59.003 patentes, a este número de patentes se asignarán 1.000 puntos en la escala. Y así para todos los indicadores del Índice (IEPG, 2010; 71)

La fórmula para pasar cada valor a esta escala es la siguiente:

$$Y1000 = \frac{X}{MaxX}$$

Siendo Y el valor pasado a escala, X el valor del indicador en su unidad de medida original y el MaxX el valor máximo registrado por el indicador X.

## **CAPITULO I**

### **MARCO TEORICO**

La presente investigación tiene como objeto de estudio la Política Exterior de la República Oriental del Uruguay desde el retorno de la democracia en 1985, con especial énfasis en el periodo de Tabaré Vázquez (2005-2010) y más, específicamente, durante el de José Mujica (2010-2015). En dicha administración, se analizará el proceso de toma de decisiones, intentando determinar el o los propósitos detrás de las mismas, y sobre esta base desarrollar una explicación sobre la presencia global que Uruguay alcanzó entre 2010 y 2015. Por consiguiente, en este marco teórico se abordará el Análisis de Política Exterior (Foreign Policy Analysis), el Proceso de toma de decisiones en política exterior (Foreign Policy Decisión Making), la Presencia Global, Soft Power y finalmente, el concepto de Política Pública Internacional..

### **Consideraciones conceptuales**

Estudiar la política exterior es fundamental, para comprender como los países se relacionan con otros Estados y otros actores del *sistema internacional*<sup>1</sup>, así como la forma en que defienden y alcanzan sus objetivos. La política exterior nunca es estática, cambia de acuerdo a las circunstancias internas e internacionales, por ello, se analizarán los factores nacionales y del sistema internacional que influyen en la toma de decisión en política exterior. En la investigación se considera el tipo de decisión, el nivel de análisis en la toma de decisión en política exterior (el líder predominante, grupo o coalición) y por su puesto los modelos de toma de decisión.

---

<sup>1</sup> Se aclara que se utiliza aquí la denominación realista de sistema internacional, sin que ello implique una asunción teórica. Este uso responde a que es generalmente manejada como un modelo de explicación, aunque considero es importante mencionar, que la determinación realista presupone que el sistema internacional está compuesto por estados naciones, dentro de cada definición presupone un conjunto determinado de actores integrantes del mismo y una forma de interacción entre ellos.

## **Política Exterior**

En primer lugar, es preciso indagar acerca de la concepción de política exterior, la discusión sobre éste tema entre los académicos dedicados al análisis de política exterior no ha resultado en un consenso absoluto o siquiera parcial, sobre lo que está definición debería incluir o excluir. El Profesor de Ciencia Política, Walter Carlsnaes (2003: 335) en un concepto amplio la define como: “el conjunto de aquellas acciones que, expresadas en la forma de metas, compromisos y/o directrices explícitamente establecidas, y buscadas por representantes gubernamentales, actuando en nombre de sus comunidades soberanas, son dirigidas hacia objetivos, condiciones y actores – gubernamentales y no gubernamentales– que quieren afectar y que yacen más allá de su legitimidad territorial”.

Sin embargo, es absolutamente necesario desagregar el concepto en sus partes componentes. Desde una concepción clásica se sustenta que: los gobiernos se plantean *objetivos* externos para cuya prosecución elaboran diversas *estrategias* (Holsti, 1982; 196), a partir de la apreciación de una situación donde se encuentran en el sistema internacional. A esto responde “[...] que los funcionarios gubernamentales no ignoran las características más destacadas del sistema internacional, éstas pueden restringir lo que los responsables políticos creen que pueden hacer, pero al mismo tiempo pueden proporcionar oportunidades para avanzar en los propósitos de sus naciones” (Hudson, 2002; 433).

La política exterior no es solo un conjunto de objetivos y acciones que solo responden al sistema internacional, sino que también responde a las variables políticas, económicas, históricas y sociales de cada Estado, precisamente en esta distinción se cita que: “es una política pública más, pero a diferencia de otras, es dirigida y debe ser implementada en el contexto internacional” (Lasagna, 1995, p. 390). De ello se puede concluir “[...] que el ámbito más próximo a la política exterior es el internacional” (Lasagna, 1995; 389).

Para complementar esta idea, citamos al sociólogo y politólogo estadounidense Robert D. Putnam (1996; 76) quien señala por una parte: “Un análisis de los determinantes domésticos en los asuntos internacionales debe poner énfasis en *la política* para visualizar el papel de los parlamentarios, los partidos políticos, los grupos de presión, la opinión pública y no limitarse a los cargos del poder ejecutivo y a los acuerdos institucionales”. Es así como propone un marco de análisis de *equilibrio general*, que tiene por objeto explicar la interacción de los factores nacionales e internacionales en la formación de la política exterior.

La política de las negociaciones internacionales puede concebirse provechosamente como un juego de doble nivel. En el nivel nacional, los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales. Los miembros del gobierno y los altos cargos de la administración no pueden ignorar ninguno de los dos juegos mientras sus países, aun siendo soberanos, sean interdependientes (Putnam, 1996; 79).

Ideas similares expone la profesora y escritora Laura Neack (2008), en su obra *The New Foreign Policy*. En ésta, realiza un estudio minucioso sobre la conducta de la política exterior, la divide y explica en detalle como sigue:

- La política exterior se hace y se lleva a cabo en el entorno nacional e internacional
- Resulta de la labor de las coaliciones de interés (actores y grupos) nacionales e internacionales.
- Las cuestiones de política exterior a menudo están vinculadas y desvinculadas, lo que refleja la fortaleza de diversos partidos y sus preocupaciones particulares.
- El análisis de política exterior necesita ser de varios niveles y multifacético con el fin de hacer frente a las complicadas fuentes y naturaleza de la política exterior. (Neack, 2008; 6)

Esta identificación se sustenta en consideraciones políticas, económicas y sociales que escapan a todo intento de sistematizar todo el conjunto de elementos que

intervienen en la política exterior, como son los medios de comunicación e incluso de la opinión pública internacional, lo cual aún complejiza más el proceso de una elaboración conjunta de la política exterior.

Cabe destacar que entre los *factores externos* que afecta y que deben ser tomados en cuenta en la política exterior: “[...] el sistema global compuesto por todo el resto de los Estados tanto de manera individual como en una variedad de combinaciones, esto es el sistema internacional” (van Klaveren, 1992; 178). Entre los *factores internos* se destacan “[...] las características políticas, las políticas económicas, especialmente la estrategia específica de desarrollo y los factores históricos, culturales y sociales” (van Klaveren, 1992; 177).

Un elemento importante a tomar en cuenta es la continuidad o no de la política exterior, por lo general hay visiones distintas sobre este planteamiento; por una lado, Russett y Starr (1985; 190) afirman que la política exterior varía en el tiempo, de un país a otro y de un régimen a otro. Complementando esta afirmación conviene subrayar que James Rosenau (1970; 367) conceptualiza el cambio de política exterior en términos de política adaptativa frente a su contexto externo. Para ilustrar esta idea, Lasagna (1995; 390), identifica tres niveles de cambio en la política exterior:

- *La reestructuración:* de la política exterior que tiene lugar muy rápidamente, expresa un intento de cambio fundamental y se refiere a los cambios en los lineamientos básicos de la política.
- *La reforma:* de la política exterior que es un proceso normalmente lento, incremental y referido a aspectos parciales aunque importantes de los patrones elementales de la política exterior.
- *El ajuste:* es el nivel de cambio menos intenso y que tiene una ocurrencia cotidiana, pero que ocasiona pequeñas alteraciones en el comportamiento de la política exterior, no implicando realineamientos.

En resumen, los cambios de política exterior no son exclusivamente una función de respuestas a cambios en el contexto global; “[...] los procesos decisorios y de formulación, cumplen un rol muy destacado en la generación de cambios en la política exterior” (Lasagna, 1995; 394)

Por otro lado, a la política exterior se le atribuye permanencia y se aspira a que sea congruente. En esta línea el Diplomático - Político San Tiago Dantas citado por el Diplomático Celso Lafer (2002), formula en los siguientes términos la relación entre el pasado y el futuro de la política exterior; “es esencial que la proyección de la conducta del Estado en el seno de la sociedad internacional<sup>2</sup> revele un alto grado de estabilidad y asegure credibilidad a los compromisos”.

Otro de los elementos de la política exterior es la acción, en consecuencia se define como:

El conjunto de acciones de un Estado en sus relaciones con otras entidades que actúan en la escena internacional, con objeto, en principio de promover el interés nacional, la cual consiste en las decisiones y acciones de los gobernantes con objeto de alcanzar determinados objetivos a largo y corto plazo (Reynolds, 1977; 60) .

Tal acción se puede desenvolver en forma bilateral, respecto de cada uno de los miembros de la comunidad internacional, o de forma multilateral, en el caso de las organizaciones internacionales (Amadeo, 1978; 19).

Considerado algunas de las características de la definición conceptual de política exterior, se resume el concepto acerca de la mejor forma de abordar nuestro objeto de estudio: La política exterior es entendida como un conjunto *de metas o intenciones formuladas* por personas en posiciones oficiales o autorizadas, dirigidas a algún *actor (internacional)* (Cohen & Harris, 1975; 383). Además, la política exterior no es estática,

---

<sup>2</sup> La *Sociedad Internacional* supone la existencia de un grupo de Estados que, conscientes de compartir intereses y valores, se dotan de normas, reglas e instituciones que pasan a ser vinculantes para todos ellos. A su vez, se construye alrededor de reconocimiento de unos intereses comunes que se alcanzan mejor a través de la cooperación, concepto extraído de la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales escrito por Caterina García Segura (2015; 277).



sino que se desarrolla por medio de un proceso cíclico de *continuidad y cambio* (Lasagna, 1995; 389), y como sucede con otras políticas gubernamentales, es un *proceso continuo de decisiones* (Calvert, 1986; 1).

En adición, los Estados generalmente buscan conservar o mejorar su estatus en el sistema internacional, una imagen destacable y muchas veces se juega con la reputación, si no cumple ciertos compromisos adquiridos. Es menester acentuar que el prestigio se convierte en un elemento trascendental para que cada Estado pueda lograr sus objetivos en el sistema internacional (Torres, 2005; 4). En este orden de ideas, James Rosenau (2006) describe a la política exterior como la línea de acción que los responsables oficiales de una sociedad nacional siguen para presentar o *modificar su situación en el sistema internacional*, con el fin de que sea compatible con los objetivos definidos para ellos mismo o sus predecesores. Pero cuando la política exterior pierde credibilidad y legitimidad a los ojos de otros países, hay actitudes de desconfianza que reducen su influencia (Nye, 2004; 130), y su espacio en el sistema internacional.

### **Análisis de Política Exterior**

Por un lado es importante comprender que el *Foreign Policy Analysis* (FPA) profundiza la explicación de la política exterior a través de niveles de análisis y, por otro lado, el *Foreign Policy Decision Making* (FPDM) o proceso de toma de decisión en política exterior, teoría para comprender; creencias, actitudes, emociones, experiencias, opiniones frente a un hecho. Valerie Hudson (2007), en su libro, *Foreign Policy Analysis: Classical and Temporary Theory*, menciona que, el análisis de política exterior, es una subdisciplina de las Relaciones Internacionales, que busca explicar la política exterior en el campo teórico de los tomadores de decisión actuando solos o en grupos.

Continuando con Valerie Hudson (2008), esta subdisciplina tiene varios aspectos distintivos, a saber: el compromiso de mirar por debajo del nivel de análisis del Estado-nación a uno de información de actor específico; el compromiso de construir teoría de actor específico como punto de contacto con la teoría del actor general y la complejidad

del mundo real. (Hudson, 2008; 12). Hudson (1997), deduce la teoría de actor general como aquella que explica el comportamiento de actores de forma general, donde los actores humanos aparecen invisibles; es decir, la caja negra del Estado. Mientras tanto, la teoría del actor específico “desempaca la caja negra del proceso de toma de decisiones en asuntos internacionales” (Hudson, 1997; 5).

El enfoque de *Foreign Policy Decision Making* aporta una serie de criterios, que nos permiten alcanzar una explicación de mayor profundidad, e incluso predecir el comportamiento en política exterior de entidades particulares (Hudson, 2008; 12). En esta línea, el FPDM hace referencia a las decisiones que los individuos, grupos y coaliciones toman, y que afectan las acciones de una nación en el escenario internacional. Las decisiones en política exterior están típicamente caracterizadas por ser apuestas altas, poseer gran incertidumbre y riesgo sustancial (Mintz & DeRouen, 2010; 3). A este propósito principal agregamos lo que Hermann & Hermann (1989), dan a conocer; es decir, que el rol desempeñado por actores decisivos es significativo y que varía según el grado de participación y cantidad de actores partícipes y sus respectivas posiciones. Este set de autoridades es la *ultimate decision unit*, unidad que está compuesta de múltiples grupos separados en vez de un solo grupo. Como plantea Margaret Hermann (2001), la unidad decisora es el grupo de actores ubicados en el ápice de la estructura de toma de decisiones que, si están de acuerdo, poseen la capacidad de comprometer los recursos del Estado en el sistema internacional e impedir que otros actores internos reviertan abiertamente su posición.

Finalmente, Rosenau (2006), indica que el análisis de política exterior admite niveles de estudio necesarios para alcanzar una interpretación más exacta de la política exterior. Primero menciona la existencia de unos factores causales que van desde el ser humano como tomador de decisión, hasta roles políticos, estructuras de gobierno, procesos societales e incluso sistemas internacionales (Rosenau, 2006; 172). En dicho orden, especifica los niveles de análisis en política exterior, con el fin de conocer en profundidad qué factores y motivaciones llevaron a la creación de una política

determinada, para ello se requiere una revisión íntegra de la literatura en los siguientes niveles.

### **Nivel de Análisis: Una mirada más detallada**

#### **Nivel Individual**

Como punto de partida los autores Margaret Hermann & Charles Hermann (1989), en su artículo escrito: *Who Makes Foreign Policy and How*: clasifican tres tipos de última unidad de decisión:

Líder predominante, un solo individuo tiene el poder de hacer la elección y sofocar a la oposición, bajo estas circunstancias, cuando la posición del líder es conocida, aquellos políticos con diferentes puntos de vista, generalmente dejan de expresar su posición en respeto al líder o por temor a las represalias políticas (Hermann & Hermann, 1989; 363-365).

Mientras tanto, Robert Tucker (1981), quien ha estudiado el liderazgo político, afirma que su definición conceptual resulta compleja, a pesar de su complejidad expone algunas de sus características:

[...] los líderes políticos son aquellas figuras que emergen desde un colectivo que logran interpretar, y del cual ellos mismos forman parte en términos ideológicos, valóricos y experienciales [...] es aquel tipo que, de modo significativo, da dirección a las actividades de la comunidad política y les entrega un sentido de orientación a través de proyectos y políticas para mejorar la situación de la comunidad (Tucker, 1981; 24).

Siguiendo a Tucker (1981), considera que los líderes tienen la función de movilizar ya sea al pueblo o a los demás líderes de la sociedad internacional para ganar apoyo en la manera en que va a abordar sus políticas. Dado que cualquier toma de decisión en asuntos vitales para un Estado, o la forma en que el presidente trata un problema político particular, puede tener importantes consecuencias para el sentido de su bienestar personal o su destino político. La toma de decisión tendrá una o más de las siguientes consecuencias (George, 1991; 16):

- Satisfacer o frustrar sus valores personales
- Suministrar una salida para expresar motivos e impulsos hondamente arraigados.
- Obtener aprobación o desaprobación de personas que son figuras significativas en su vida.
- Reforzar o dañar su autoestima.

- Hacer que avancen o retrocedan las perspectivas de su carrera y.
- Reforzar o debilitar sus recursos políticos.

De acuerdo con Margaret Hermann (2001), si comprobamos que hay un líder predominante, debemos determinar si él o ella eligen ejercer esa autoridad. La literatura sobre el liderazgo político y la toma de decisiones en política exterior sugiere que existen al menos seis condiciones en las que dichos líderes ejercen su poder (Hermann, 2001; 59). Estas condiciones incluyen cierto tipo de situación son; *High Level Diplomacy*, *Crisis Events* y particulares aspectos de la personalidad del líder; *Interest*, *Expertise*, *Techniques for Managing Information and Resolving Disagreements* (Hermann, 2001; 59).

- *High Level Diplomacy*; donde se espera que el líder predominante sea parte de lo que sucede, aumenta la posibilidad de que él o ella se hará cargo y ejercerá la autoridad. Asistencia a cumbres o reuniones son prueba de ello (Hermann, 2001; 59).
- *Crisis Events*; cuando se enfrentan a una situación de crisis, los líderes predominantes también son propensos a involucrarse en lo que está sucediendo en política exterior, incluso si no están involucrados en general (Hermann, 2001; 60). Esta afirmación coincide con la de Valerie Hudson (2007), quien afirma que: una situación de crisis invariablemente será manejado en los más altos niveles de poder del gobierno, y los principales líderes estarán involucrados con independencia de su interés general en los asuntos extranjeros.

Lasagna (1996), destaca que la personalidad del liderazgo político y la visión que este tenga del sistema internacional, percepciones de amenaza y oportunidades, es determinante en las acciones de política exterior. Hay que mencionar además que no todas las decisiones de política exterior llevan la impronta y las percepciones del líder (Hudson, 2007). Lo expresado anteriormente se esclarece ampliamente a continuación.

## **Liderazgo y Visión del Sistema Internacional**

Valerie Hudson (2007), expresa que: la *motivación*, el *interés* y el *conocimiento* del líder sobre el sistema internacional pueden afectar el curso de la política exterior de su país de manera importante, también puede dejar más de una huella personal en política exterior. Al mismo tiempo en la opinión de Hermann (1989), su orientación definirá la concepción del líder sobre *el rol de su país en el mundo*, y presupone un estilo político específico de cómo lidiar con los problemas de política exterior. Para ahondar citamos a Hermann & Preston (1994), quienes argumentan que, un líder con una fuerte visión internacional, *pondrá mayor atención a los asuntos internacionales* y estará en sintonía con potenciales problemas y oportunidades en la arena internacional, de modo que los asuntos internacionales para los líderes predominantes vienen a ser parte central de su agenda.

Los gobernantes con fuerte visión definida, buscan asesores que confirmen sus visiones y creencias, es así que sus asesores se convierten en facilitadores para la consecución de un fin particular (Hermann & Preston, 1994; 79). Este tipo de líderes tienden a escoger asesores que definen problemas como ellos (los líderes) lo hacen, y quienes generalmente tengan entusiasmo por las ideas del líder predominante (Hermann, 1989; 365). Sin embargo los asesores controlan el flujo de información, la prevención de información contradictoria a la visión del líder y que no se filtre (Mintz & DeRouen, 2010; 31). En consecuencia pueden dar forma a la política exterior, ayudando a establecer la agenda y elaborando los cursos de acción. Lo contrario quizás explica la frustración de muchos asesores de políticas que presentan información que contradice la elección de un líder y encuentran que su consejo es rechazado (Gross, 2013; 197).

Por otra parte, aquellos líderes que no tienen ningún interés en los asuntos internacionales, generalmente delegan esa función en el Ministro de Relaciones Exteriores u otro (s) subordinado (s) (Hudson 2007) y, por lo tanto, resulta vital identificar y examinar sus características también. Dicho en otras palabras, la mayoría de los *líderes predominantes* en forma general no tienen interés en política exterior o

tienen demasiada experiencia en el área o en algún problema en específico y algunos insisten estar involucrados en algunos intereses o problemas cuando estos son considerados (Hermann, 2001; 60).

### **Personalidad del Líder**

Estudiar a los líderes no solo implica conocer su visión personal sobre el sistema internacional o su interés en ello, también conlleva adentrarnos en su personalidad. Como punto de partida citamos a Maoz & Shayer (1987), quienes consideran que no debe subestimarse el papel de la personalidad en la política exterior y afirman que hay acontecimientos significativos en las relaciones internacionales que “pueden atribuirse al menos en parte a las ideas y a las acciones personales de los actores clave” (Líderes). A continuación Margaret Hermann (1980), aclara que al examinar las idiosincrasias, las características y la personalidad, pueden hacerse una idea general sobre la toma de decisiones en política exterior porque tales estudios pueden crear una imagen clara del probable comportamiento personal, es decir, *las predisposiciones*.

Diferentes analistas políticos hacen disímiles distinciones, aunque la más común es la categorización de los líderes políticos y los responsables de la política exterior como líderes agresivos o conciliadores (Hermann, 1980; 15). Las características personales del líder conciliador indican la necesidad de establecer y mantener relaciones amistosas con los demás, la capacidad de considerar una amplia gama de alternativas (Hermann & Hagan, 1988). Otras categorías en las que se pueden ubicar los tomadores de decisiones son pragmáticos o cruzados, e ideólogos u oportunistas (Hermann, 2001; 86). Y autores como Hermann & Preston (1994), hacen una clasificación sobre la toma de decisión en dos formas:

- *Estilo informal*: enfatizado en una organización menos jerarquizada, trabajo en equipo, compartiendo responsabilidades, construyendo consensos con un interés de generar opciones, son abiertos a la información, alcanzando la mejor decisión que sea realizable. (Hermann & Preston, 1994; 78). En tanto que las reglas son

menos rígidas y las decisiones se toma en un ambiente de equipo (Mitchell, 2005; 183).

- *Estilo competitivo*, instala su organización con la superposición de áreas de autoridad, para maximizar la disponibilidad de la información y tener una variedad de perspectivas. Se hace hincapié en las posiciones y en los debates, junto al presidente, quien toma la última decisión (Hermann & Preston, 1994; 79). Bajo la misma línea Mitchell (2005) expone que es el estilo competitivo, está compuesto por comités especializados que son conducidos por reglas rígidas y un orden jerárquico, con una estructura formal.

Para ir concluyendo acerca de la naturaleza de la personalidad o carácter de un individuo, Hermann (1980), propone utilizar comúnmente medios indirectos: por ejemplo, respuestas a preguntas en conferencias de prensa, declaraciones, comentarios con respecto a otros líderes, posiciones políticas o militares pasadas y registros de la infancia y la juventud.

### **Cognition and perception**

Estudiar al líder predominante y entrar en su mente permitirá descubrir los *procesos cognitivos* que conducen a la toma de decisión. Como punto de inicio mencionamos a Hermann & Preston (1994), quienes definen que el *estilo cognitivo*, se refiere a la manera en que el presidente reúne y procesa la información de su entorno. Los psicólogos políticos, basándose en la investigación realizada en psicología cognitiva, ven a los líderes como gestores cognitivos que luchan por manejar las incertidumbres y complejidades inherentes a través de intercepciones cognitivos típicos. (Gross, 2013; 196), manteniendo la consistencia de su sistema de creencias contra las información contradictoria.

En tanto es trascendental conocer las *características subjetivas* del líder predominante, ya que los rasgos del líder dan forma a sus inclinaciones iniciales y

ayudan a determinar si y cómo va a considerar el consejo de su entorno interno, si reacciona a la *información* del entorno externo y por último evaluar los riesgos políticos asociados con diversas acciones (Hermann, 1980, 1984, 1989). La psicología cognitiva ha demostrado que las creencias previas de las personas afectan fuertemente el procesamiento de la información (Gross, 2013; 196). Está claro que los líderes predominantes demuestran que son más propensos a estar involucrados en lo que está sucediendo y un interés general mayor en política exterior; asimismo, proyectan más su *experiencia o su conocimiento* (Hermann, 2001; 60). Mientras tanto Valerie Hudson (2007), destaca que la mente de un tomar de decisión en política exterior no es una página en blanco: contiene patrones e información compleja e intrincadamente relacionada, tales como creencias, actitudes, valores, experiencia, emociones, rasgos, memoria y concepciones respecto de la nación y de sí mismos.

Según Janice Gross (2013), los individuos buscan mantener la consistencia de sus "sistemas de creencias" contra la información discrepante en formas que los llevan a apartarse de las normas de inferencia y elección racionales. De hecho, sorprendentemente, la exposición a la información contradictoria con frecuencia resulta en el fortalecimiento de las creencias y defender lo que creen. También se debe mencionar el planteamiento de Hermann & Hermann (1989) sobre la sensibilidad contextual señalando qué tan receptivo es el líder a la información del ambiente político, si es sensible o insensible y cuál es su reacción ante esta. En efecto, el líder predominante sensible se convierte en una unidad de decisión final, sin embargo, existe un continuo de sensibilidad a lo largo del cual los líderes difieren en su grado de apertura a la información de los medios de comunicación. Por último, la sensibilidad puede no ser un fenómeno general, pero puede cambiar con las cuestiones o con el nivel de interés o experiencia en los asuntos de política exterior. En tanto Laura Neack (2008), amplía esta característica indicando que un líder sensitivo es propenso a utilizar la diplomacia y la colaboración. Por otro lado, un *líder insensible* no es abierto a la influencia externa.



Finalmente Margaret Hermann y Joe Hagan (1988), dan a conocer que los líderes definen las limitaciones internacionales y nacionales de los estados. Sobre la base de sus percepciones e interpretaciones, “construyen expectativas, planifican estrategias e instan a las acciones de sus gobiernos que se ajusten a sus juicios sobre lo que es posible y es probable que los mantenga en sus posiciones”. Todavía cabe señalar que Hermann y Hagan (1988), sugieren que tales percepciones ayudan a enmarcar las orientaciones de los gobiernos hacia los asuntos internacionales. De manera que las interpretaciones de los líderes surgen de sus experiencias, objetivos, creencias sobre el mundo y sensibilidad al contexto político. Por otro lado, también será significativo prestar atención a las perspectivas, motivaciones y comportamientos de los *agentes* que intervienen en la formulación de la política con que los Estados responden a los desafíos planteados por el contexto externo (Tomassini, 1988; 113)

## **Nivel de Grupos**

### **Single Group**

Margaret Hermann (1989), considera que, el grupo único representa una opción de los diferentes grupos de toma de decisiones en asuntos de política exterior. Este mecanismo es ampliado por C. Hermann (2001), considerando que la unidad alternativa es: un *grupo único*, que son personas pertenecientes a un mismo cuerpo que puede definir un curso de acción en consulta entre sí y representa una sola opinión, misma ideología, valores y creencias. Este grupo único no tiene que ser legal o estar formalmente establecido, en lugar de ello, debe tener, en la práctica la capacidad de comprometer o retener recursos, sin que otro grupo comprometa su modificación decisión final (Hermann, 1989; 366). Así mismo según Hermann (2001), la información que reciben en su mayoría es solo de una fuente, compartida entre los miembros e interpretada de la misma manera, esto les acerca a un consenso inmediato, dado que es un grupo pequeño.

Tal grupo único puede tomar decisiones de varias formas, dependiendo de su ubicación en el gobierno y la naturaleza del problema que estimula la ocasión para la

decisión (Hermann, 2001; 60). A su vez estos grupos trabajan en torno a problemas recurrentes, dado que todos los miembros tienen un interés en resolver y tienen alguna experiencia en la resolución de los problemas (Hermann, 2001; 60) Se debe tener en cuenta que los gobiernos también tienen grupos únicos, que tienen como misión, manejar los problemas de crisis cuando surgen. Tales grupos se convierten en clave para la toma de decisiones cuando el problema es crítico para el gobierno. Así, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene grupos cuyo propósito es responder a las crisis (Hermann 2001; 61). Los gobiernos a menudo se organizan alrededor de áreas problemáticas o regiones del mundo, para ilustrar esta idea por ejemplo, los ministerios de relaciones exteriores podrían tener una Oficina del Medio Oriente que se centre en los problemas en esa parte del mundo o que podrían tener una agencia prestando atención a las cuestiones de derechos humanos (Hermann, 2001; 70).

### **Multiple Autonomus Actors**

Según Hermann & Hermann (1989), cuando la autoridad última en la formulación de política exterior no es ni un solo individuo, ni un solo grupo, nos encontramos ante el caso de múltiples actores. Es necesario recalcar que según Hermann (2001), son personas que representan a distintas organizaciones, que toman decisiones en conjunto. Si se cuenta con dos o más entidades separadas con una estructura de autoridad independiente, ninguno de ellos tiene la capacidad de comprometer los recursos del gobierno, sin el consentimiento de todos o la mayoría de ellos. Estos múltiples actores autónomos, por ejemplo son: líderes individuales, grupos de formuladores de políticas, agencias burocráticas, grupos de interés (Hermann, 2001; 62).

Cuando los múltiples actores autónomos son incapaces de alcanzar un acuerdo sobre cualquier curso de acción significativo, generan *deadlock*. Es decir uno o varios actores están siempre en posición de bloquear las iniciativas de otros (Hermann & Hermann, 1989; 372). Las unidades individuales en una coalición no pueden tomar decisiones por su cuenta, por lo tanto, hay un cierto nivel de negociación y el consenso

entre los actores relativamente independientes. Ningún actor en la unidad puede tomar la decisión de manera unilateral (Mintz & DeRouen, 2010; 20). Ni tampoco puede involucrar a ningún grupo o individuo superior que pueda resolver de forma independiente las diferencias existentes entre los actores o que puedan revertir cualquier decisión que estas entidades alcancen colectivamente (Hermann & Hermann, 1989; 368).

Pero si se debe considerar que un actor puede bloquear las iniciativas de otro por; (1) usar un poder de veto formal, a veces constitucionalmente definido; (2) amenazar con poner fin a una coalición gobernante al retirarla o derrocarla con fuerza; (3) retener parte de los recursos necesarios para la acción o la aprobación necesaria para su uso; o (4) iniciar contramedidas que puedan perjudicar gravemente a los demás actores o sus objetivos (Hermann & Hermann, 1989; 368).

Por las razones descritas, muchos de los líderes llegan al poder debido a las coaliciones, una vez en el poder a menudo tienen la intención de buscar consensos con otros actores e incluso a la oposición del gobierno, buscando llegar a consensos o acuerdos en favor de programas y objetivos, para que estas no sean obstaculizadas en su ejecución. El Profesor Uruguayo de Ciencias Sociales Wilson Fernández Luzuriaga (2003), sugiere que en política exterior, los presidentes, al momento de materializar sus decisiones, se ven enfrentados a un duro requerimiento: lograr suficiente nivel de consenso dentro del propio poder ejecutivo, en el parlamento y en la opinión pública. Algunas de las políticas son resultados de un conjunto de negociaciones entre personas y/o dirigentes que representan grupos de interés en desacuerdo que exteriorizan sus percepciones, motivaciones, posiciones y poder; y una vez llegado a un acuerdo se presentan al concierto internacional.

A su vez hay que subrayar que, los múltiples actores también pueden incluir gobiernos extranjeros o sus representantes, corporaciones multinacionales u otras organizaciones internacionales; por ejemplo, el Banco Mundial o las Naciones Unidas (Hermann, 2001; 62). A esto es necesario agregar que incluso si las estructuras formales

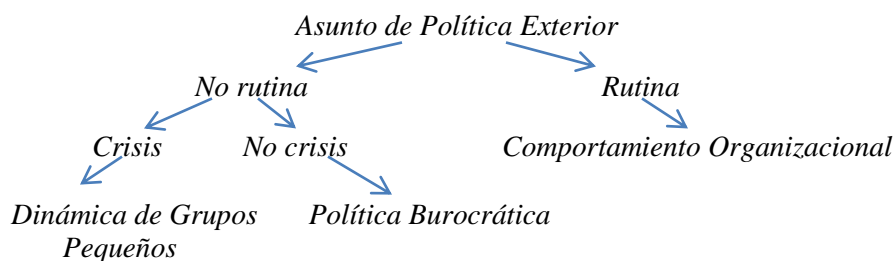
del gobierno sugieren que la unidad de decisión autorizada para una ocasión particular es un líder o grupo predominante, la presencia de actores relevantes fuera del gobierno puede cambiar la naturaleza de la unidad de decisión (Hermann, 2001; 62). Por este tipo de situaciones, le guste o no, cada presidente debe luchar con la difícil tarea de intentar armonizar su búsqueda de decisiones de alta calidad con otros dos requerimientos, a fin de ser un líder y un responsable de toma de decisiones eficaz (George, 1991; 13).

En definitiva, Herman & Hermann (1989), sostienen que para problemas de vital importancia para el Estado, las altas autoridades políticas probablemente serán parte de la *ultimate decision unit*. Ante problemas que son de rutina, la última unidad de decisión puede estar en un nivel más bajo del gobierno. Pero al mismo tiempo existe una leve transformación, ya que en los gobiernos contemporáneos y en un mundo cada vez más complejo la toma de decisión se dará entre los diferentes grupos, que responde naturalmente a una decisión colectiva. Hay que mencionar además que, ante un caso menos dramático, un problema técnico por ejemplo, la toma de decisión varía y depende del tipo de problema: *Económico, Político o Diplomático* (Hermann, 2001; 74).

Valerie Hudson (2007), expone que las decisiones en política exterior siempre se realizan en un ambiente de grupo. Y estas políticas están casi siempre llevadas a cabo por las organizaciones particulares o por arreglos entre las organizaciones (burocracia). La teoría desarrollada por Valerie Hudson (2007), expone al individuo como agente decisor en política exterior, pero este nivel de análisis sugiere el desarrollo del proceso de deliberación y negociación en grupos de pequeño tamaño. En este caso la deliberación y negociación se lleva a cabo por un grupo reducido de expertos se trata de 15 o menos individuos (Hudson, 2007; 66). Existen autores como Mintz & DeRouen (2010) quienes consideran que el grupo se compone de miembros cuya lealtad está dirigida dentro del grupo mismo, lo que al final garantiza el consenso general en torno a una iniciativa.

Según Hudson (2007), el proceso organizacional implica: La esencia de la organización, el autoentendimiento acerca de su misión, objetivos y funcionamiento., aptitudes y destrezas de la organización, las cuales, según su experticia, posibilitan a la organización influenciar en mayor o menor medida la política exterior del Gobierno. Sin olvidar que las organizaciones son autónomas tiene distintos valores, identidad y cultura organizacional, y por eso se diferencian entre si lo que permite el juego de competencia entre sí (Hudson, 2007; 79). Ver Cuadro 1, que nos permitirá orientarnos sobre el rol de los grupos en la toma de decisiones de política exterior.

*Cuadro 1. Participación de los grupos en la toma de decisiones de la Política Exterior*



*Fuente: Tomada del Libro de Valerie Hudson, 2007, 65.*

Walter Carlsnaes (2013) editor del Libro *Handbook of International Relations*, y en el mismo al escribir sobre Foreign Policy, plantea que se debe integrar algunas de estas perspectivas, para el análisis de política exterior. De manera que, el "individualismo" y el "holismo" se han asumido con mayor frecuencia como categorías mutuamente excluyentes, obligándonos a adoptar un modo de análisis *de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*. En cambio Valerie Hudson concluye en su reciente libro que "la integración teórica es un imperativo" para el análisis de la política exterior, aunque "sigue siendo una promesa insatisfecha por el momento" (Hudson, 2007; 184).

Carlsnaes sugiere que un marco sintético para analizar la política exterior es factible, a partir del reconocimiento y la aceptación del hecho empírico de que todas las acciones de política exterior - grandes o pequeñas - están unidas entre sí en forma de

intenciones, factores cognitivo-psicológicos, y los diversos fenómenos estructurales que caracterizan a las sociedades y su medio ambiente (Carlsnaes, 2013; 316).

Carlsnaes (1992) conceptualiza un marco analítico sintético, como intento de integración, para explicar las acciones de política exterior que son:

*Intentional dimension;* es la relación entre una acción de política exterior y la intención u objetivo que expresa. Esta es una relación teleológica, que nos da las razones específicas de un determinado compromiso político. Esta distinción también se puede describir en términos de una dimensión “*a fin de*” y “*por causa de*”, en la primera se refiere a las acciones que se realizan intencionalmente es decir para “*alcanzar un objetivo determinado*”, mientras en ultimo tiene como objetivo indicar aquellos mecanismos previos que “*causaron*” que un actor dado tuviera una intención particular. (Carlsnaes, 2013; 317).

*Dispositional dimension;* En este análisis, el siguiente paso sería trazar el vínculo entre las dimensiones intencional y disposicional, con el fin de encontrar los factores específicos subyacentes *psicológicos-cognitivos* que han dispuesto un actor en particular para tener esta y no otra preferencia o intención. En el análisis de tales disposiciones, el enfoque principal se centraría en los valores subyacentes “*sistemas de creencias*”, que motivan a los actores a perseguir ciertos objetivos, así como en las percepciones que hacen que los actores vean el mundo en formas particulares (Carlsnaes, 2013; 317).

*Structural dimension;* Esta dimensión profunda y muy poderosa, afecta las disposiciones *cognitivas y psicológicas* de los individuos. Los factores estructurales nacionales e internacionales, sociales, culturales, económicos, materiales, normativas o ideacionales, afectan de muchas maneras, pero esencialmente como consecuencia de ser percibidos, y tomadas en cuenta por los actores (conscientemente o no) Es en este sentido que los factores estructurales influyen, condicionan, o afectan ya sea por: obligación o habilitación, los valores humanos, las preferencias o los estados de ánimo (Carlsnaes, 2013; 318).

## **Presencia Global**

La presencia global es relativamente un concepto poco utilizado y no está asentado en los estudios de relaciones internacionales, política exterior o asuntos internacionales, dada esta tradición no es posible encontrar teoría al respecto. En ese sentido, el concepto de presencia global es, por supuesto, susceptible de ser discutido, pero es una herramienta capaz de sortear o medir directamente el poder, la influencia o la imagen de un país en el exterior.

Según Olivie & Molina (2010; 33) “Por *presencia global* se entiende el posicionamiento efectivo, o si es que se quiere la proyección, en términos absolutos de los países en la economía, sociedad y ámbitos político y militar mundiales en el contexto del actual proceso de globalización”.

“La presencia global se sitúa a la vez como resultado de la proyección internacional de los países y como prerrequisito para influir en el mundo a través de la diplomacia (Olivie & Molina, 2010; 34). A partir de la proyección, resulta doblemente interesante, hacer un estudio de la acción exterior de Uruguay, tanto en la fase previa de la promoción y presencia internacional de Uruguay.

“Al hacer un estudio sobre presencia global de cualquier país ayuda a hacer estimaciones sobre su posicionamiento en términos de poder o influencia. [...] un aumento o disminución de dicha presencia orientara acerca de la eficacia de la política exterior llevada a cabo durante el periodo de análisis” (Olivie & Molina; 2010; 35). Mientras tanto otros autores plantean que: Las variables clave para determinar la presencia internacional de una nación son: el tamaño y el desarrollo de su economía; la fortaleza de su ejército; la naturaleza y la influencia que ejerce en sus asuntos regionales; la competitividad de sus industrias en el mercado global y su integración y asociación en el plano económico (Tulchin & Espach, 2004; 49).

Con la desaparición de la bipolaridad, la evolución de la economía y la emergencia de un mundo globalizado, el panorama de la posición de los Estados cambia

notablemente en la escena internacional, a su vez la aparición de nuevos actores y nuevas formas de relacionarse. Todos estos cambios una nueva forma de medir el poder de las naciones de ahí, Olive & Molina (2010; 19) Concluyen que “(...) el poder de un Estado no debería ya medirse tanto sobre la base de sus recursos militares más visibles, sino más bien en torno a elementos tales como la aptitud para la innovación, la calidad del conocimiento y la solidez de sus instituciones sociales”.

Este contexto, en el que la información y la credibilidad son aspectos fundamentales para mostrarse al mundo de forma más elocuente, más perceptible, en donde el poder ya no se mide a base de la fuerza militar, aunque sigue siendo importante para mostrarse como una potencia, pero el poder blando cobra una creciente importancia en el ámbito de la política exterior (Nye y Keohane, 1998). Esta idea de “reputación pública” es apoyada por autores como Keohane y Grant (2005). Entonces para llegar a definir la posición de un Estado en el Sistema Internacional, es necesario conocer sus capacidades económicas, militares y blandas, puesto que el desigual potencial de los Estados es visto principalmente bajo los índices mencionados, a su vez los la presencia de algunos países se expande a través de su poder blando, que según Lincoln Bizzozero (1992; 16) “Hay Estados que proyectan normas, valores y creencias, mientras que otros Estados reciben esas proyecciones y definiciones positiva o negativamente [...] en el cual se ubica Uruguay”. Esto nos emplaza a incorporar en esta investigación el *Soft Power* y las *Políticas Públicas Internacionales*.

### **Soft Power**

Uno de los desafíos más importantes en el estudio actual de las Relaciones Internacionales ha sido la necesidad de desarrollar conceptos nuevos relacionados con el *poder*, capaces de abarcar las realidades del mundo del siglo actual. En dicha línea y como punto de partida, citamos a Joseph Nye (1990), quien es autor del trabajo seminal sobre el *poder blando* en las relaciones internacionales; según éste, “el poder es la capacidad de influir en el comportamiento de los demás para obtener los resultados que se desean”. A pesar que existen varias maneras de afectar el comportamiento de los



demás, por ejemplo sobre la base del *poder duro*, por medio de amenazas; el *poder blando*, puede atraer y co-optar a querer lo que uno quiere (Nye, 2004; 2).

Al concepto de poder blando algunos autores han incorporado ciertas características como bien afirma Breslin (2011) el poder blando se concibe como la idea de que los demás se “alinearan a usted y sus preferencias políticas porque se sienten atraídos a su sistema político, social y valores”. La habilidad de un país de estructurar una situación para que otros países desarrollen preferencias o definan sus intereses de tal forma que concuerden con los propios. Por consiguiente, el poder blando proviene de fuentes tales como la atracción cultural e ideológica tanto como de reglas e instituciones y regímenes internacionales (Nye, 2004; 77). Para continuar Kurlantzick (2006) considera la *ayuda internacional* y a la *inversión internacional* como otras expresiones del poder blando. Mientras tanto Tsygankov estima que el poder blando incluye todos los aspectos atractivos “[...] a los extranjeros: los medios de comunicación, una economía eficiente, vínculos familiares y productos” (Tsygankov, 2006; 1079). Finalmente según Nye el comercio es sólo una de las formas en que se transmite la cultura. También ocurre a través de contactos personales, visitas e intercambios (Nye, 2004; 15).

Todos los aspectos mencionados anteriormente serían “capacidades no materiales como la reputación, y el atractivo valor que puede ayudar a la consecución de los objetivos de un Estado” (Viotti y Kauppi, 2013; 207). Para ilustrar como ejemplo: la popularidad de la producción artística, musical, su prestigio científico y educativo, su atractivo turístico, su capacidad para exportar modas y tendencias, se trata una forma indirecta de ejercer poder (Torres, 2005; 3).

Para continuar Joseph Nye enfatiza que el poder blando de un país descansa sobre todo en tres fuentes: *Su cultura e identidad*: sus valores y prácticas, la educación que atrae a las élites; *principios políticos y la política exterior*: cuando ellos se apoyan en la legitimidad, en una actitud generosa y en la propia autoridad moral. Los valores que un gobierno defiende en su comportamiento interno (por ejemplo, la democracia),

en las instituciones internacionales (trabajando con otros) y en la política exterior (promoción de la paz y los derechos humanos) afectan fuertemente las preferencias de los demás. (Joseph Nye, 2004; 14).

Para continuar ahondando con las fuentes y/o características de poder blando, el profesor asociado de Asia-Pacific Center for Security Studies, Alexander Vuving (2009), en su ponencia titulada “How Soft Power Works”, presenta las características de poder blando:

*Benignidad:* representa un amplio espectro de comportamientos, que van desde “no hacer daño a los demás a proteger activamente y apoyar a otros”. La promesa de benignidad radica en su *bondad*, su ser *agradable*. Lo contrario de la benignidad es *nocividad*, *agresividad* y *egoísmo*. Vuving (2009) se pregunta ¿Cómo se traduce la benignidad en poder? En la reciprocidad, y esta puede ser bilateral o multilateral.

*Brillantez:* se manifiesta en diversas formas, por una economía rica y vibrante, una cultura rica y radiante, o una sociedad pacífica y bien administrada, lo anterior genera admiración, que puede conducir a la imitación, o la emulación, y el respeto. En las relaciones internacionales, otros países pueden adoptar una parte o el conjunto de las prácticas, políticas, instituciones, ideología, valores o visión del país capaz o exitoso.

*Belleza:* la belleza en la política mundial no tiene que ver con el atractivo sexual sino con la resonancia que atrae a los actores más cercanos entre sí a través de ideales, valores, causas o visiones compartidos. Y los valores y causas compartidos impulsan la percepción de que el otro régimen es bello, lo que de manera análoga estimulará la confianza, la amistad y la cooperación.

De manera semejante, los Estados pueden expresar su poder blando simplemente prestando atención a los demás, escuchándolos en los foros internacionales o comprometiéndose con los Estados extranjeros en los diálogos o promoviendo la paz (Vuving, 2009; 14). En dicha línea, uno de los principales motivos detrás del compromiso de algunos Estados desarrollados en las operaciones de mantenimiento de

la paz de la ONU y en la mediación de la negociación de paz, “es cultivar la imagen de ellos como un miembro responsable, amante de la paz y generoso de la comunidad internacional”, en general (Nye, 2004; 10). El poder blando es un activo que corresponde a los medios para obtener un resultado esperado. Cuando se descuenta la importancia de la atracción a otros países, se paga un precio (Nye, 2004; 129). Sin embargo, los líderes políticos han pasado poco tiempo pensando en cómo ha cambiado la naturaleza del poder y, más específicamente, en cómo incorporar las dimensiones blandas en sus estrategias para ejercer el poder (Nye, 2004; 1-2).

### **Política Pública Internacional**

Para analizar las políticas públicas es necesario disponer de un marco teórico-conceptual, que hacen posible elaborar una explicación de este objeto de estudio y tener un mejor conocimiento de los elementos que inciden en el proceso de una política pública.

Dentro del ámbito académico no existe un concepto único y universalmente aceptado de política pública, puesto que tiene un significado que ha variado en el tiempo. Se presenta algunos de los más citados: “Cursos de acción, flujos de información relacionados con un objetivo público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y del sector privado (Lahera, 2002; 15). “Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoenig, 1992; 89). O expuesto en algo más sencillo como “Todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer (Dye, 1975; 2).

Para fines de esta investigación, se utilizara la siguiente definición, como un concepto que integra y da cuenta de algunos componentes de la política pública. Las políticas públicas son decisiones tomadas por un gobierno, en consenso con los diferentes actores, principalmente públicos y en algunos casos privados, con designación

de recursos y acciones institucionales, cuyo objetivo es resolver demandas políticamente definidas como un problema colectivo.

Dentro del pluralismo conceptual que acompaña al término de política pública, se puede identificar el *ciclo de las políticas públicas* y algunos de sus componentes en los siguientes citados. Las políticas públicas se generan a partir de conductas o comportamientos de algunos grupos específicos o van destinados a un sector de la población, según Subirats (2008; 40) “Toda política pública busca modificar u orientar la conducta de grupos de la población específicos. Por ello para mayor parte de las políticas públicas suelen ir acompañados de una serie de actos, que se destinan a los “[...] grupos sociales que se supone, originan el problema colectivo a resolver, que son los beneficiarios finales (Knoepfel et al., 2007; 15).

Según Eugenio Lahera (2008; 24) “El Estado aparece como el responsable de determinar por sí solo las políticas a seguir y debería ser también el único ejecutor”. Sin embargo, existen factores tanto externos como internos quienes intervienen en la planificación de las políticas públicas, en ese sentido Lahera (2008; 25) señala “que las orientaciones de las políticas responden principalmente a presiones ejercidas por factores de poder, tienden a reflejar el interés de los grupos más poderosos en la sociedad”.

La literatura sobre políticas públicas suele distinguir distintos tipos de agendas. Siguiendo a algunos autores de referencia, se trabajó en este estudio con la siguiente clasificación:

*Agenda política:* comprende los temas que se comienzan a discutir a nivel del sistema político –entendido en sentido amplio- en general (partidos, sociedad civil, gobierno, medios de comunicación, etc.) (Johnson, Rocha y Schenk, 2015; 11).

*Agenda gubernamental:* la lista de temas a los que el gobierno –Poder Ejecutivo y Poder Legislativo- está prestando atención en un determinado momento (Johnson, Rocha y Schenk, 2015; 11).

*Agenda externa:* “compuesta por asuntos que son de interés de organizaciones internacionales o supranacionales que poseen algún interés que los Estados acojan sus orientaciones” (Koch, 2015; 82).

Se destaca en esta etapa que la formación de la agenda pública es un espacio de dialogo y discusión, que ni implica necesariamente una solución. *La formulación de las políticas públicas:*

[...] luego de que un gobierno ha tomado conocimiento acerca de la existencia de un problema, tiene la alternativa de decidir actuar sobre él o no hacerlo. Cuando opta por la primera, deberá entonces formular una política y ello consiste en establecer metas y objetivos para actuar, generando alternativas de decisión. Esta etapa incorpora la formulación de alternativas de solución y la adopción de la más adecuada. En lo particular se espera que en esta etapa del ciclo se decida acerca de la institucionalidad que asumirá la responsabilidad de llevar adelante la política y también los recursos que se comprometen (Koch, 2015; 82).

Dentro de la dimension internacional de las políticas públicas internacionales existen nuevos actores colectivos. “Se caracterizan por la procedencia multinacional e intersectorial de sus participantes (organizaciones gubernamentales e internacionales, empresas y sociedad civil), que trabajan juntos en un campo de política definido con el objetivo de idear asuntos de política de relevancia mundial” (Dobner, 2008, 608).

La promoción de políticas públicas internacionales generalmente se basa en la suposición de que las complejidades sobre derechos humanos “[...] va más allá de las capacidades de los gobiernos, a su vez se puede lograr una mejor representación de grupos marginados, especialmente del sur, mediante la participación directa de la sociedad civil” (Dobner, 2008, 609) y que la unión de nuevos actores internacionales producirán mejores resultados de política y tendrán una mayor tasa de eficiencia en la resolución de problemas.

“La multiplicidad de orígenes de los participantes genera una base de conocimiento más amplia que las agencias gubernamentales tradicionales; los actores de la sociedad civil ayudan a implementar las políticas públicas internacionales de manera

más efectiva; las adscripciones combinadas, sugieren que las alianzas público y ONGs son un remedio para los fracasos de la política gubernamental” (Dobner, 2008, 610).

En general, las políticas públicas internacionales están ganando mayor espacio en el escenario mundial por asuntos de importancia global. Sin embargo, “[...] los efectos de su trabajo no se limitan al espacio internacional, sino que también configuran e influyen en la esfera doméstica. En ambos sentidos, crean una arena política que tradicionalmente estuvo bajo la guía del gobierno constitucional nacional” (Dobner, 2008, 615).

Finalmente “[...] las políticas públicas internacionales en la sociedad mundial no se produce exclusivamente en las instituciones representativas de la política internacional, ni puede tener lugar en una constitución global unitaria que cubra todas las áreas de la sociedad, sino que emerge incrementalmente en la constitucionalización de una multiplicidad de subsistemas autónomos de la sociedad mundial” (Dobner, 2008, 616).

## **CAPITULO II**

### **La Autonomía de Uruguay y la Diversificación de sus Vínculos con el Mundo**

Antes de iniciar una descripción y análisis de la presencia global de Uruguay 2005-2015, resulta importante una revisión general del comportamiento de la política exterior de Uruguay durante los 20 años inmediatamente anteriores a 2005. La cual nos permitirá conocer las particularidades, continuidades y cambios en política exterior durante ese período.

Uruguay, por su tamaño, es considerado un país bisagra, tomando en cuenta sus características geográficas y demográficas, de igual modo por los datos económicos que genera. No se debe olvidar que se localiza entre dos vecinos de gran tamaño geográfico y demográfico como son Argentina y Brasil, los únicos países con las que tiene límites internacionales. En cierta forma estos componentes fueron referentes para Uruguay en su forma de construir una política exterior: en contra de los conflictos internacionales y en la búsqueda de aminorar las dificultades con que podría encontrarse en el concierto internacional. La continuidad y persistencia en los lineamientos de su política exterior le otorgaron a Uruguay un estatus muy propicio ante la comunidad internacional antes de los gobiernos de facto que se iniciaron en 1973.

Los posteriores años, Uruguay vio mermado su relacionamiento internacional precisamente por estar bajo un régimen de facto, la cual no le permitió estrechar lazos de amistad con varios países, quienes consideraban fundamental la democracia como forma de gobierno. En adición, la política exterior de los gobiernos de facto estuvo muy vinculada a la de Estados Unidos como la gran potencia de ese momento. Lo anterior, “le alejó principalmente de los foros de derechos humanos y desprestigió un tanto su imagen internacional, por su bajo interés en ser un actor activo en asuntos internacionales” (Castillo, 1987, 470).

## **Primer Gobierno de Julio María Sanguinetti Coirolo (1985-1990)**

América Latina durante la década de los 80 vivió un giro importante con la instauración de las instituciones democráticas, lo cual se propaga por distintos países de la región y, este proceso no fue ajeno a Uruguay, que en marzo de 1985 inicia un nuevo régimen de gobierno con José María Sanguinetti (1985-1990) como el nuevo Presidente de la República Oriental del Uruguay.

El Gobierno de Sanguinetti, tuvo la obligación de recuperar la imagen internacional de Uruguay y superar el aislamiento<sup>3</sup> y marginalidad en la que se encontraba sumergido, en coincidencia con el marco teórico, la reestructuración de la política exterior, expreso un intento de cambio fundamental que se refiere fundamentalmente a sus relaciones internacionales. Lo anterior también implicó trazar una política exterior en estricta adhesión a los principios rectores históricos de su política, a saber: “la Defensa de la Soberanía, Cumplimiento al Principio de No Intervención, a la Solución Pacífica de las Controversias, Defensa de los Derechos Humanos y el Cumplimiento de Buena Fe los Tratados Internacionales (Gros, 1989; 13). Clara muestra de que Uruguay acepta ciertos principios esenciales de la convivencia internacional, al mismo tiempo renuncia a una política de confrontación internacional, no solo con sus vecinos principales, sino también a nivel global. En este sentido señala Fernández Luzuriaga:

El Gobierno de Sanguinetti (1985-1990) se manejó en política exterior bajo una línea que Política de Estado, una línea, que toma como punto central una idea de imagen de país democratizado, de democracia arraigada y de democracia ejemplar en la región. y en cuanto a sus principios, el país paso por diferentes énfasis, en algunos momentos: la solución de controversias, la defensa de los derechos humanos y van a ir cambiando en algunos momentos la cooperación internacional<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> El termino *aislamiento*, aplicado a la realidad internacional de un país, debe entenderse no sólo como la ausencia de contactos internacionales sino más bien como la inhabilidad por parte de un Estado de establecer o mantener contactos externos positivos y dinámicos, concepto definido por el Diplomático Heraldo Muñoz (1986).

<sup>4</sup> Entrevista personal realizado el 26 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.



La política exterior, fue una de las políticas públicas a la que la administración de Sanguinetti asignó mayor esfuerzo y compromiso, con especial atención a la región, ya que la cercanía con Brasil y Argentina fue fundamental en la búsqueda de expandir sus preferencias en el fortalecimiento y expansión de las instituciones democráticas y establecer la paz y seguridad en la región, especialmente en Centroamérica. Así nace su participación incesante en el *Grupo de Apoyo a Contadora*, luego paso a ser *Grupo de los Ocho*, y finalmente culminó en el *Grupo de Río*. Consejo que buscó instaurar la paz en Centro América. Esta participación, principalmente, fue promovida por el Canciller Enrique Iglesias, quien sostuvo que, “defender la paz en Centroamérica es defender la paz dentro del país” (Castillo, 1987; 468).

Esta participación de Uruguay, según Fernández Luzuriaga, “(...) creo una autonomía en la política exterior de Uruguay, la cual, desplazo la intervención de Estados Unidos en Centroamérica”<sup>5</sup>. Afirmación que no puede ser aceptada, pero sin duda la participación de Uruguay en la pacificación de Centroamérica fue importante. También participó en el *Consenso de Cartagena*, donde se trató la deuda externa en la que estuvieron sumergidos varios países del continente.

Ello conllevó a realizar numerosas actividades, como visitas oficiales a distintos países de la región, como Nicaragua, Panamá, Bolivia, Brasil, Argentina. También brindó la oportunidad para restablecer relaciones diplomáticas con Cuba en mayo de 1986, con la visita oficial de Carlos Rafael Rodríguez (Vicepresidente de Cuba) a Montevideo. Después de 21 años de haber sido roto las relaciones diplomáticas entre ambos países, este hito marcó el relacionamiento externo de Uruguay de forma *autónoma* con menos subordinación a los Estados Unidos, respondiendo a su interés de mantener las relaciones con todos los Estados, sin distingos ideológicos, maximizando su expansión comercial y finalmente fortalecer la capacidad de Uruguay para cumplir con los pagos de su deuda interna, “[...] ventajas, tanto económicas como políticas, que ha obtenido con esta política exterior, más el respaldo interno que la sustenta al

---

<sup>5</sup> Entrevista personal realizada el 26 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

gobierno” (Castillo, 1988; 342). *La doctrina de la autonomía* “fue un tipo de acción estatal cuyo objetivo era ampliar los márgenes de acción o de maniobra de los países periféricos” (Briceño & Simonoff, 2014; 9), la misma también fue expuesta por Fernández Luzuriaga: donde se manejó la política exterior *con mucha independencia y de mucha neutralidad, pero nunca un desafío, ni muy importante, ni muy radical hacia Estados Unidos*<sup>6</sup>.

La autonomía se tradujo en una mayor diversificación de sus relaciones para los países de América del Sur en el sistema internacional. En el caso uruguayo, aumentó la independencia respecto de EEUU, el Presidente Sanguinetti tenía serias diferencias en algunos asuntos internacionales con el país del norte, estas diferencias no significaron un enfrentamiento al país del norte, sino se supo mantener las relaciones en una amistad pacífica y duradera, sin que afectara sus relaciones económica-comerciales, aunque “(...) se confirma la pérdida de la importancia del mercado norteamericano para las exportaciones uruguayas” (Bizzozero & Luján, 1992; 31).

Diversificar las relaciones internacionales de Uruguay, responde al compromiso del Gobierno de Sanguinetti de mantener relaciones con todas las áreas geográficas del mundo, la cual se ilustra en la siguiente afirmación del Diplomático Héctor Gros Espiell:

Primero hay que terminar con la absurda idea de que el mantener relaciones con todos los países del mundo, sea cual fuere su régimen político, económico, social o cultural, no es una forma de apoyo o adhesión; es simplemente la expresión obvia de la necesidad de vincularnos y de coexistir en un mundo múltiple en el cual las diversidades existen y no podemos mantenernos alejados de todas las realidades internacionales (Gros, 1989; 16).

El régimen político no pareció importar al Gobierno de Sanguinetti, Uruguay apostó por relacionarse con la mayor cantidad de países y de los diferentes continentes, sin olvidar que se estuvo en tiempo final de la Guerra Fría (1985-1990), esta fue la forma en que entable relaciones con la mayor diversidad de países posibles. Es en ese camino en 1987, que Uruguay inicia sus relaciones diplomáticas con la República Popular de China, debido a la importancia que tiene el país como mercado para las

---

<sup>6</sup> *Ibidem*.

exportaciones uruguayas. La apertura de las relaciones diplomáticas con China significó la consumación de una *política estratégica del país, en el sentido de que Uruguay acaba de sentar su presencia, su prestigio y sus intereses* en una de las zonas más pobladas del mundo (Castillo, 1989; 298). Esta idea, es complementada por el internacionalista Ignacio Bertesaghi que “[...] la decisión de restablecer las relaciones diplomáticas con China, tiene que ver con esta política de volver a poner a Uruguay en el ámbito internacional”<sup>7</sup>.

De esta forma Uruguay estuvo de vuelta y así, “fue consolidando crecientemente su presencia y su imagen internacional” (Castillo, 1987; 457). Una de las áreas que adquirió mucha importancia fue la económica, con una búsqueda intensa de nuevos mercados para la exportación de sus productos internos:

[...] intento que no se ha dejado de lado en ninguno de las participaciones que tuvo Uruguay en sus reuniones bilaterales o multilaterales, fue una forma de afirmar la presencia uruguaya en su necesario intercambio económico con el mundo entero y la necesidad de una proyección cultural universal tanto en la exportación de nuestra cultura como en la recepción de los aportes culturales del mundo (Gros, 1989; 17).

El Gobierno de Sanguinetti estuvo marcado por un modelo de desarrollo exportador, con una clara tendencia al libre comercio, bajo dos directrices por un lado la *consolidación de mercados* y por el otro la *ampliación de mercados*. Lo anterior permitió mejorar sus relaciones comerciales con Argentina y Brasil bajo el marco del *Convenio Argentino-Uruuguayo de Complementación Económica* (CAUCE), que fue suscrito en Agosto de 1974, y el *Protocolo de Expansión Comercial* (PEC) suscrito en Junio de 1975 con el Brasil. Sobre la base de estos acuerdos, en el periodo de Gobierno de Sanguinetti se conceden preferencias arancelarias frente a terceros países tan solo en los segmentos y ramas carentes a ofertas nacionales. El esfuerzo del gobierno no solo fue ampliar su mercado a nivel regional, si no tener relaciones comerciales con todas las regiones geográficas del mundo.

---

<sup>7</sup> Entrevista personal realizada el 28 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

Las relaciones con los países desarrollados también ocuparon un espacio relevante, en ese marco, se suscribió un Acuerdo Comercial y de Cooperación con Japón, firmado en Tokio en 1989, que permitió acceso a préstamos con intereses bajos y mayor exportación de productos nacionales a ese mercado, se obtuvo la cooperación en el ámbito científico-tecnológico. Dentro la ampliación y consolidación de Mercados, Uruguay “[...] modificó los acuerdos comerciales con Canadá y con Europa en aquel momento Comunidad Económica Europea (CEE), se negoció y logro un aumento en la exportación cárnica y nuevos productos” (López, 2015; 187). Asimismo, el gobierno de Sanguinetti ofreció su territorio como sede de foros internacionales y una de las reuniones más destacadas fue las negociaciones del GATT<sup>8</sup> denominadas *Ronda Uruguay*, celebrada en Punta del Este en septiembre de 1986. En palabras de Bertesaghi, “[...] ser sede y tener una participación activa en el GATT, tuvo un papel importante en su inserción internacional, su vez el liderazgo uruguayo en la conformación del Grupo CAIRNS”<sup>9</sup>, que fue un grupo de presión clave en la Ronda de Uruguay en el GATT, para el ingreso de la agricultura en las Normas del GATT<sup>10</sup>.

En este período de gobierno 1985-1990, uno de los puntos de cúspide se podría recalcar el fuerte involucramiento de Uruguay en la crisis de Centroamérica, y su relación con Brasil y Argentina, especialmente en aspectos comerciales y de cooperación, que fue el inicio para la creación del Mercosur. Paralelamente los primeros cinco años de retorno a la democracia, posibilitó determinados cambios en el orden de prioridades en las relaciones internacionales de Uruguay, sobre todo iniciar la vinculación de la cooperación extraregional, en particular en algunos aspectos que conciernen el acceso a mercados y la apertura al mundo, pero anteponiendo los objetivos definidos por los acuerdos regionales.

---

<sup>8</sup> Denominación en Ingles GATT: General Agreement on Tariffs and Trade – la cual es Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

<sup>9</sup> Denominado Grupo CAIRNS, al Grupo de países productores y exportadores de productos agrícolas que se reunieron en la Ciudad de Cairns-Australia en 1986.

<sup>10</sup> Entrevista personal realizado el 28 de junio en Montevideo, Uruguay.

## **El Nuevo Orden Global 1990-1995**

### **Gobierno de Luis Alberto Lacalle de Herrera (1990-1995)**

Tras cinco años de la reinstitucionalización de la democracia se realizaron las segundas elecciones posdictadura, resultando ganador Luis Alberto Lacalle (1990-1995) miembro del Partido Nacional (PN), el partido “se encontraba en un proceso de readaptación de su mirada en lo que atañe a la política exterior, dando mayor primacía a sus componentes *liberales y aperturistas*” (López, 2015; 190). Con algunas diferencias con el anterior gobierno en su estrategia de desarrollo económico, a raíz de que el Presidente “[...] Lacalle es un fiel representante de la llamada centroderecha moderna” (Castillo, 1991; 269.), a su vez se adapta a su contexto externo. Mientras tanto el Partido Colorado (PC) su tradicional oponente, no fue capaz de retener el poder y debió entregárselos a sus principales e históricos opositores Los Blancos, las misma implico algunos cambios como; mayor acercamiento a Estados Unidos o implementación del modelo de desarrollo neoliberal que imperaba la región. Pero previo a ello e incluso antes de asumir, debió abocarse a la difícil tarea de negociar con el PC una coalición de gobierno, que le permitiera reunir la mayoría parlamentaria, indispensable para aprobar su plan de gobierno.

Mientras tanto el contexto latinoamericano se modificó sustancialmente una vez finalizada la guerra fría. James N. Rosenau, en su artículo *The New Global Order: Underpinning and Outcomes*, señala que con el fin de la *Guerra Fría*, se gestó un nuevo orden mundial y dentro de esta corriente, se señala la existencia de nuevos valores ideacionales, como la *autonomía* y la *interdependencia*, valores que reemplazaron a la *conformidad* y la *dependencia*, por las que se mantenía las relaciones entre Norte y Sur. Uruguay hizo un especial esfuerzo para acomodarse a este nuevo escenario global y responder de forma activa a los riesgos y oportunidades que el sistema internacional ofrecía, esta interdependencia fue vista desde el neoliberalismo, privilegiando las relaciones de cooperación y la idea de comunidad de intereses, con una clara tendencia, como considera el Profesor Celestino del Arenal (2007) “[...] a encubrir las profundas diferencias económicas, sociales y culturales que caracterizan el sistema internacional”.

Este giro a un nuevo orden mundial con mayor autonomía y el esfuerzo conjunto de América Latina, con prudentes iniciativas de integración regional, culminó con la creación del Mercosur y la firma del Tratado Constitutivo de Asunción el 26 de marzo de 1991. En este proyecto liberal se “[...] proclamó la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común frente a terceros Estados” (Arce, 2007; 233), la misma no fue aplicada de inmediato, puesto que se definió diferentes etapas de implementación. La participación de Uruguay fue el reflejo de una activa política exterior, que fue examinada y confirmada por sus principales empresarios y líderes políticos. Es así que se da pie a lo que el presidente Lacalle denominó “[...] una nueva etapa fundacional del país” (Instituto Manuel Oribe, 1998; 69).

Esta fue la forma en que las autoridades uruguayas decidieron enfrentar la cambiante y difícil situación del sistema internacional y “[...] el patrón de inserción basado en la región se volvió imprescindible, porque hizo posible un marco de relaciones en un mundo de bloques para países pequeños” (Clemente, 2007; 14). Al mismo tiempo, América Latina estuvo marcada por un nuevo modelo de integración, distinta a las anteriores, integración que se denominó *regionalismo abierto*, a partir de la liberalización gradual y progresiva de las economías.

Se caracterizó por el desmantelamiento de la protección, que en definitiva, se basa en el cambio cualitativo de las concepciones y estrategias de desarrollo tradicionales de protección, promoción de la industrialización y sustitución de importaciones, por un modelo abierto de inserción en la economía mundial, solo es posible acompañado de una importante internacionalización y transnacionalización de las economías nacionales (Bernal-Meza, 2005; 160).

El regionalismo abierto se convirtió en un proceso de la interdependencia nacida de los acuerdos especiales de carácter preferencial y la liberalización comercial en general, el concepto tiene múltiples acepciones y se expresa de tres maneras: “primero, las distintas opciones de inserción regional no son consideradas mutuamente excluyentes, sino tendientes a complementarse; segundo, los acuerdos están abiertos a la incorporación de nuevos miembros; tercero, se procura que la profundización de los

esquemas regionales se tornen compatibles con la liberalización del comercio global” (van Klaveren, 2000; 95).

La administración de Lacalle priorizó la agenda subregional de integración, siendo la región su prioridad única de inserción internacional, “[...] se calificó como una *política exterior continentalista*” (Fernández & Ferro, 2004; 12), Por su clara alineación a la Política Exterior de Estados Unidos en los asuntos internacionales, lo que le significó una relación más estrecha con el país del norte, aunque según Fernández Luzuriaga, el Gobierno de Lacalle “[...] condeno la intervención de Estados Unidos en Haití, la misma que irritó al Gobierno Norteamericano”<sup>11</sup>. Se alejó, así, de la búsqueda de autonomía practicada por el anterior Gobierno de Sanguinetti. Esta relación cercana se vio profundizada en la Primera Cumbre las Américas realizado en diciembre de 1994 en Miami, donde nace la iniciativa de una zona de libre comercio en todo el continente, impulsada principalmente por los Gobiernos de Estados Unidos Bill Clinton, de Chile Patricio Aylwin y de Uruguay Alberto Lacalle, la cual se denominó con posterioridad ALCA.

La administración de Lacalle en su modelo económico de inserción internacional tuvo como base un corte neoliberal, con un mercado libre acompañado de un aperturismo internacional, con menos intervención por parte del Estado en el mercado y en la regulación de empresas, bajo las políticas del *Consenso de Washington*. De acuerdo a Raúl Bernal Meza (2005; 94) dicho modelo “profundizó la dependencia de los países de la región, fue escenario de privatizaciones y pérdida de poder de decisión de los Estados”.

“La dependencia se caracterizó por una *situación condicionante* (o subordinación), es decir que determina los límites y posibilidades de acción y comportamiento (de un Estado en el Sistema Internacional)” (Bernal-Mesa, 2005; 96). En este proceso el Presidente Lacalle inició una campaña interna de privatización de las empresas públicas, un sector de la población se manifestó en contra de estas propuestas,

---

<sup>11</sup> Entrevista personal realizado el 26 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

para solucionar el diferendo, “[...] se hizo un referéndum, donde el 65% rechazó la *Ley de Privatizaciones*” (EL PAIS, 14/12/1992), Este rechazo a las privatizaciones no fue un freno total a las políticas del gobierno de turno, porque se permitió la entrada de capital extranjero que se vincularon con empresas públicas.

A nivel Latinoamericano, en este período, y como se ha mencionado, también se impulsó la democratización, esto permitió que “[...] los países miembros de la OEA, emitieran la declaración *Compromiso de Santiago con la Democracia*, y aprobaran la importante resolución *Democracia representativa*” (Muñoz, 1996; 23). La cual otorgo mayores facilidades a la OEA para involucrarse en aquellos países en situación de quiebre de la institucionalidad democrática, con respuestas a través de la *diplomacia y presión internacional*. Siendo Uruguay uno de los países que asumió su compromiso internacional de mantener e impulsar los principios e instituciones democráticas y los derechos humanos en los ámbitos de la OEA y ONU, etc. Uruguay no solo suscribió convenios internacionales, sino que participó activamente en la resolución de conflictos con la participación en misiones de paz, destacadas por Lacalle, para quien “[...] dicho involucramiento, otorgó (a Uruguay) un enorme *prestigio internacional* y que representa un ejemplo de apoyo al multilateralismo efectivo” (Clemente, 2007; 71). Estas tendencias en su política exterior le permitieron en particular como país pequeño integrarse de mejor manera en el sistema internacional.

La participación de Uruguay se debe a que el Gobierno de Lacalle buscó estar presente en todas las mesas de negociación política y/o económica internacional y, de la misma forma, ser partícipe de los acontecimientos en los distintos países, es así que fue: observador en procesos electorales, supervisor y promotor de los derechos humanos, fortalecimiento de las instituciones internacionales, esto le permitió estar inserto en los grandes desafíos globales, también fue capaz de promover sus intereses económicos y crear alianzas estratégicas con nuevos socios, posibilitando sentar una plataforma para una mejor inserción política y económica en el nuevo sistema internacional.



Por último, la política exterior de este período incluyó nuevos temas en su agenda, “dando importancia a su espacio marítimo y antártico, los cuales dieron un pequeño giro a su tradicional política de Estado” (Fernández & Ferro; 2004; 11). En el ámbito multilateral con Sergio Abreu como Ministro de Relaciones Exteriores, “Uruguay presidió el Comité de negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay y acompañó el proceso fundacional de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que se concretó en 1995” (López, 2015; 197).

A nivel interno, no fue discutida la participación de Uruguay en temas de la agenda internacional; el sistema político, la opinión pública y los grupos de interés no cuestionaron la profundidad de estas decisiones, más al contrario se consideró como la única manera de tener una participación activa en el sistema internacional. Se hizo cada vez más evidente que el “proceso de toma de en política exterior fue desarrollado en el eje presidente-canciller, sin recabar consensos” (Fernández & Ferro, 2004: 11).

No obstante, en este período se podría decir, según el marco teórico la *última unidad de decisión* fue el eje presidente-canciller, a pesar de la participación de otros actores no gubernamentales con distintos canales de influencia pero no tienen la capacidad de comprometer los recursos del Estado, ni evitar que las decisiones sean revertidas con facilidad.

Para ir cerrando, bajo la Administración de Lacalle, la política exterior de Uruguay ha ganado en profundidad, pero ha perdido en amplitud, lo que ha significado un viraje desde una política globalista, de relaciones con todos los Estados, a un modelo de prioridades inmediatas, en concreto basado en una política exterior subregional y la importancia de las relaciones con Estados Unidos, y evidentemente un relativo desinterés por las relaciones con los países en vías de desarrollo y países del Medio Oriente. Pero para Bertesaghi la política exterior regional llevado a cabo por el Presidente Lacalle fracasó, especialmente en el regionalismo abierto:

[...] porque, en realidad lo que buscaba era una apertura regional para generar los efectos clásicos de la apertura comercial a mayor escala, mayor nivel de competitividad, esto no se dio en el nivel que se pensaba, entendido desde un país chico como Uruguay, aunque fue como un primer paso para insertarse al primer mundo, pero ese primer paso quedo en el camino, porque gran parte de los subsidios de ese primer paso nunca fueron desmantelados, por lo tanto nunca logramos una competitividad que se necesitaba en la región para insertarse al mundo y después nunca bajamos los aranceles que los debíamos haber bajado, a su vez no se puede comparar nunca el regionalismo abierto, entendido desde el lado chileno, argentino y brasilero con el uruguayo<sup>12</sup>.

## **Los últimos cinco años del Siglo XX**

### **Segundo Gobierno de Julio María Sanguinetti Coirolo (1995-2000)**

La segunda administración de Sanguinetti se inicia en 1995, tras unas elecciones bastante discutidas sin un claro ganador con más del 50%, que dio origen a una coalición entre el Partido Nacional y el Partido Colorado. En esta coalición de gobierno se reparten los ministerios en ambos partidos, con la particularidad de que el Presidente Sanguinetti y el Ministro de Relaciones Exteriores Álvaro Ramos son de diferentes partidos, esta peculiaridad fue positiva porque se logró incorporar a diferentes ministerios, comisiones, agencias entre otros, a formar parte de la toma de decisiones en política exterior, también se suma los actores no estatales como empresarios, medios de comunicación y los organismo no gubernamentales.

En el contexto internacional después de vivir un corto periodo de única potencia militar-económica de Estados Unidos, pasamos a un mundo cada vez más interdependiente con conceptos rectores de democracia, se observa el sistema internacional a finales del siglo XX como un mundo que otorga incertidumbre de cómo afrontar de cara al siglo XXI, a la vez otorga ventajas en el sentido de encontrar espacios de opinión en el ámbito multilateral, Uruguay en esta situación de un mundo complejo y considerarse un país socio menor de sus vecinos, anticipa su inserción y presencia internacional con un modelo globalista, es decir de relacionarse con la mayor cantidad de países donde pueda exportar sus productos, este último, fue desatendida por el Gobierno de Lacalle.

---

<sup>12</sup> Entrevista personal realizada el 28 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

Uruguay, por su dimensión geográfica, es consciente que el Mercosur es la plataforma que utilizara para su expansión de presencia global, en ese sentido participo de forma activa en la consolidación de esta organización subregional desde un inicio. Durante el Gobierno de Sanguinetti, se buscó la ampliación con negociaciones conjuntas con Bolivia y Chile para que pudieran ser miembros plenos. En los años 1995-1999, el Mercosur pasaba por una etapa positiva en su evolución comercial con una mayor liberalización de productos, es en este período también donde se inician las primeras negociaciones con la Unión Europea (UE) para suscribir un acuerdo de libre comercio entre ambos bloques. Lo anterior significaba ganar mayor competitividad en el mundo global y negociar como miembro del Mercosur en mejores condiciones, situación que no alcanzaría de forma individual.

Considerando el primer gobierno de Sanguinetti, y el claro alejamiento a las políticas de la Casa Blanca, su segunda administración no fue distinta, ya que en la Cumbre de Santiago, dio a conocer su postura de negociar en bloque (Mercosur) con Estados Unidos, sobre el Área de Libre Comercio de las Américas, porque encontraba serias desventajas para su modelo exportador y su crecimiento económico. Es en ese sentido de mayor autonomía, se opuso a Estados Unidos en su afán de “crear una fuerza militar multinacional de paz” (Fernández, Ferro, 2004, 15) y en su intento de intervención en cualquier conflicto regional con su política de *seguridad preventiva*. También se negó firmemente en el seno de la OEA, a la intervención de Estados Unidos en la Republica de Haití. Aunque dicha intervención fue promovida bajo el argumento de restituir la democracia en ese país, Uruguay es consecuente con sus principios rectores de política exterior, como ejemplo, la no intervención en asuntos internos de otro Estado. En ese sentido, Uruguay rechazó también la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Kosovo.

Por este tipo de actuaciones de Estados Unidos y su cercana relación con América Latina durante toda la época de la guerra fría, al finalizar el siglo XX, desde el sur, se promovió la doctrina de la *autonomía relacional*; definida como “[...] la

capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras” (Tokatlian & Russell, 2002; 176). Desde esta perspectiva se puede sustentar el incremento de grados de autonomía de Uruguay; el cual no significó aislamiento u oposición extrema a asuntos internacionales, más al contrario requirió de una creciente participación y negociación en la elaboración de normas globales, la cual acrecentó su presencia al finalizar el siglo pasado.

## **Siglo XXI, La Difícil Situación Internacional de Uruguay**

### **Gobierno de Jorge Luis Batlle Ibáñez (2000-2005)**

Uruguay inicia el siglo XXI, con un nuevo gobierno, Jorge Batlle Ibáñez gana las elecciones después de obtener en segunda vuelta una mayoría absoluta, es el primero en ser electo en un nuevo sistema electoral establecido por la reforma constitucional de 1996. Reforma que establece un sistema de elecciones internas para elegir un único candidato por partido, y un sistema de elecciones nacionales con segunda vuelta. Jorge Batlle se posesiona como nuevo presidente de Uruguay (2000-2005) con el apoyo del Partido Nacional. Así, se instalaba un miembro más de la Familia Batlle en la presidencia, conocida por su vinculación con la historia política del país. Jorge Batlle iniciaba su gobierno bajo este discurso: “[...] solamente las sociedades de economías abiertas y de alta incorporación tecnológica tienen tasas de desempleo aceptables. El Uruguay puede y debe transformarse en una nación de este porte” (Discurso Presidencial 2000).

Keohane sostiene que a la postre la posición internacional y la influencia de cada país dependerá de cómo responda a las presiones de la globalización y ello dependerá de la fuerza y la flexibilidad de su sistema democrático interno y de sus sistema de libre mercado (Tulchin & Espach, 2004; 53). En pos de esa línea, la posición de política neoliberal de la presidencia de Batlle fue presentada con objetivos de acrecentar la presencia internacional de Uruguay. Pero, al iniciar del siglo XXI América del Sur sigue siendo una región alejada de los centros comerciales del mundo, es decir de América del

Norte, Europa e incluso Asia, que ostentan de grandes mercados internos y son cuna de la producción tecnológica que acapara el comercio mundial, bajo ese contexto, los desafíos en política exterior fueron cada vez más amplios, al mismo tiempo condicionados por el sistema internacional.

Dentro de ese contexto a nivel global se produjeron dos acontecimientos que marcaron un hito en los asuntos internacionales, se trató de los ataques terroristas a las torres gemelas en territorio Norteamericano el 11 de septiembre de 2001. En consecuencia, se redefinió la política exterior de Estados Unidos hacia Oriente Medio, como medida de este cambio, por razones de seguridad en el año 2003 invadió a Irak en ejercicio de su autoproclamado derecho de *ataque preventivo*.

A lo anterior el Presidente Batlle, no hace conocer su disconformidad ante dicha invasión, es decir su aspecto más negativo fue su silencio. En anteriores gobiernos fue tradicional la oposición de Uruguay, bajo el principio de no intervención en asuntos internos de otros Estados. Bajo el Gobierno de Batlle, éste principio fue desconocido, es así que se aleja de alguna forma, de uno de los principales elementos en las cuales se sustenta la política exterior de Uruguay. Estos cambios fueron analizados por Fernández Luzuriaga (2003: 45) quien sostiene que: “Los cambios son impulsados por el presidente, amoldados y muchas veces moderados por el canciller, y casi todos operan sin consenso al interior del sistema político. Los posicionamientos en materia de inserción internacional muestran erráticos gestos de Batlle”.

Su visión sobre la inserción y presencia internacional de Uruguay fue vista de un modo distinto, dado que el gran objetivo debía ser en política exterior, según Batlle, “la apertura al mundo y en ese sentido era crucial una *relación especial* con EEUU” (Porzecanski, 2010: 57). Debido a esto como señala Daniela Guerra (2007, 56), durante el Gobierno de Batlle: “la política exterior mostro un constante alejamiento del Mercosur, a la vez que se avanzaba en negociaciones en el ámbito del ALCA, mientras que el acercamiento a EEUU se profundizaba”, a base de un “total alineamiento de Uruguay a las políticas del Gobierno de Estados Unidos” (Ferro, 2006, 125). Y según

afirmaciones de Fernández Luzuriaga, “[...] la relación con Estados Unidos es de una afinidad muy clara, una relación que fue preanunciada, antes de asumir el Gobierno de Batlle, el objetivo final era un TLC con Estados Unidos o un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), la cual le permitiera dar un salto cuantitativo a la economía de Uruguay”<sup>13</sup>.

En su intento de convertir a Uruguay como su socio privilegiado, esta relación le sirvió para salvar la crisis financiera de Uruguay, situación que se vio afectada por la devaluación de la moneda de Brasil, y el “[...] *default* de la deuda externa, *corralito*,<sup>14</sup> devaluación y falta de apoyo del FMI, determinaron una pronunciada caída de la actividad económica” (Antía; 2002, 3) de la Argentina. Estas fueron las principales causas de la agudización de la crisis bancaria de Uruguay en 2002, como efecto contagio de la crisis argentina y brasilera. A su vez por, medidas adoptadas por sus respectivos gobiernos sin un consenso como bloque terminaron afectando a la estabilidad económica.

Ante el debilitamiento del sistema bancario, como de las reservas del Banco Central de Uruguay, el Gobierno de Batlle acudió al Presidente de Estados Unidos, país que concedió un crédito puente de 1500 millones de Dólares por parte del tesoro de Estados Unidos, sin embargo no perdió la oportunidad de reafirmar su línea conductora de inserción internacional con la brújula puesta en el libre comercio y el acceso a los mercados como factor fundamental para consolidar la libertad y la democracia, ocasión en que el Presidente Batlle, afirmó que “el día que tengamos un mercado común desde Alaska hasta Tierra de Fuego, todos seremos más libres, más fuertes y más independientes” (Fernández Luzuriaga, 2003, 18); también mantuvo firme la idea de negociar acuerdos de libre comercio con México y Canadá. En este contexto este alineamiento a EEUU, Según López tiene un ejemplo propio, “la ruptura de relaciones con Cuba, realizando un gesto político frente al gobierno estadounidense. Esta decisión

---

<sup>13</sup> Entrevista personal realizada el 26 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

<sup>14</sup> En Argentina se denominó “corralito” a la inmovilización de los depósitos bancarios que impuso el Gobierno de la Rúa en diciembre de 2001, misma que fue ampliada en 2002 por el Gobierno de Duhalde.

fue tomada sin consultar a los socios de la coalición y del propio partido de gobierno y sin informar al Poder Legislativo”<sup>15</sup>.

La ruptura de las relaciones diplomáticas entre Uruguay y Cuba en el año 2002, fue porque “Uruguay presentó una propuesta, aprobada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para mejorar la situación de los derechos humanos en la isla caribeña, sin condenar a las autoridades de La Habana” (*El País*; 2002, web). Esta iniciativa uruguaya no habría caído bien al Presidente de Cuba. Según la prensa local, Castro había llamado “Trasnochado y abyecto Judas y Lacayo de EEUU” (*El Observador*; 2002, web) al Presidente Batlle. Declaración suficiente para que Uruguay rompa de inmediato las relaciones con Cuba.

El gobierno de Batlle, con una política neoliberal, busco su inserción y presencia internacional mediante la diversificación de sus exportaciones, considerando que Uruguay se encontraba en total dependencia de los mercados de Brasil y Argentina dentro del Mercosur. Según Bertesaghi “[...] esta lógica rompió de alguna forma el Gobierno de Batlle, que fue el único que logro la suscripción de un TLC con México fuera del Mercosur”<sup>16</sup>. Y a ser miembro pleno del Mercosur debe consultar con sus socios para la suscripción de nuevos acuerdos comerciales.

Cabe mencionar que las relaciones con Argentina cayeron a su nivel más bajo, en junio de 2002 el Presidente Batlle “[...] coloco a Uruguay al borde de la ruptura de las relaciones con Argentina” (Clemente, 2011: 134). Este alejamiento fue continuo en la disputa por la instalación de dos plantas celulosa en Fray Bentos<sup>17</sup>. Este proyecto “fue discutido con Argentina durante el gobierno de Batlle, llegándose a un acuerdo en marzo de 2004 por el cual Uruguay se comprometía a entregar toda la información sobre las

---

<sup>15</sup> Entrevista personal realizada el 21 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

<sup>16</sup> Entrevista personal realizada el 28 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

<sup>17</sup> Fray Bentos representa la inversión extranjera más grande en los últimos años en Uruguay, dos proyectos a cargo de la empresa Finlandesa Botnia por un lado y el otro por la española Empresa Nacional de Celulosa (ENCE).

plantas a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU)” (Ferro, Fernández y Hernández, 2006; 145).

Para Uruguay la opinión de Brasil sobre el conflicto de las plantas, fue considerado fundamental, por eso reclamo de manera reiterada a que Brasil se pronunciara sobre la puja, mientras tanto la administración de Lula Da Silva se había autoimpuesto al silencio. Recién en 2007 el canciller brasileño, evaluó que tal situación “[...] afecta al Mercosur, si dos miembros de una familia no tienen buenas relaciones, esto afecta a los intereses comunes” (El Día; 2007, web), aunque fue una opinión muy esquivada, al no inmiscuirse a profundidad sobre este asunto, puesto que Brasil también tiene plantas de celulosa en Río Grande del Sur.

Otro de sus principales objetivos del Presidente Batlle en todo momento fue concretar en Uruguay una economía más liberal, puesto que es claro al anunciar que el Estado aun regula la economía y que eso debe cambiar, y por el otro lado la no concreción del Mercado Europeo sería un golpe duro para Uruguay y el Mercosur. Aun así, una de las principales novedades fue la ampliación de exportaciones al mercado de China, “[...] lo sustancial fue la eliminación de trabas a la exportación de cítricos y arroz. Por otra parte, emergieron convenios en materia educativa en todos los niveles incluyendo el aprendizaje del idioma chino” (Fernández Luzuriaga, 2003 19).

La presencia de Uruguay en el mercado asiático siguió creciendo con ampliación desde la primera suscripción de acuerdo en la anterior administración, son vitales para sus aspiraciones de libre comercio y consolidación de mercados. Durante la Administración de Batlle, Uruguay busco hacer dinámica sus relaciones “[...] a nivel político, económico cultural, jurídico y de cooperación técnica con Italia, Francia, abre relaciones diplomáticas con Bahrain, extensión de visas con México” (Fernández &Ferro, 2004; 14).

No es suficiente para Uruguay consolidar sus mercados, la globalización como modelo económico vigente en ese momento también fue fundamental para fortalecer su



presencia internacional, aun conociendo que América del Sur no es objeto de atención del sistema internacional, debido a que es una región con un mercado muy pequeño y economías en proceso de desarrollo y que no se plantea como una amenaza para quitar el mercado a Estados Unidos, Europa o China, a excepción que esas economías fijen sus ojos en esta región para la extracción de materias primas.

Durante éste Gobierno es interesante observar que Uruguay desarrolló una política de presencia en África, que se trasunta no solo en el funcionamiento efectivo de Embajadas, sino también en las visitas presidenciales llevadas a cabo por el entonces Presidente Batlle a Sudáfrica (Marzo-2003), y República Democrática del Congo (Abril-2004). De esta forma Uruguay, inscribe su presencia en la comunidad internacional desde los principios de la cooperación y construcción de amistades solidas con otros países de otros continentes. Dado que Uruguay no ha escapado del modo tradicional de comportamiento de los países con menor peso en el sistema internacional, como sostienen Nye y Keohane (1990) los países con menos peso estratégico utilizan recursos de *poder blando* para ampliar sus posibilidades de poner temas en la agenda global en incidir en el sistema internacional, en tanto fue vital una gira de su gobierno al continente africano.

Sin embargo, en el caso de Uruguay está claro que su economía es de un país en desarrollo, su ejército no cuenta con la capacidad militar de hacer frente a nadie y su influencia hasta 2005 fue relativamente pequeña a pesar de sus esfuerzos en los asuntos regionales y mundiales, y su competitividad comercial aún no terminó de despegar.

Finalmente, al analizar su visión internacional y toma de decisión del Presidente Batlle, Romeo Pérez hace una evaluación de la siguiente forma:

En el caso del Presidente Batlle, la atención al factor personal requiere ciertas precisiones, quiso aquel individualizar la política exterior, ajustarla a sus diagnósticos y convicciones, conducirla y ejecutarla según sus intuiciones y corazonadas, impulsando en más de una ocasión por inspiraciones momentáneas o empatías que creyó trascendentes. Se olvidó de su Partido, del basamento coalicional de su Gobierno, de las tecnoburocracias de la Cancillería y el Ministerio de Economía, de la opinión pública (Pérez, 2011; 61).

Y la visión del Presidente Batlle sobre el sistema internacional fue: “Uruguay se enfrenta (2002) a un contexto de globalización con graves limitaciones en sus posibilidades de inserción internacional; estos resultaban de factores internos una relación Estado-Economía de signo estatista y regulador, y externo el cierre del mercado de la Unión Europea” (Clemente, 2011; 131).

El *estilo del presidente*, es una de las variables más relevantes de la función de un Gobierno, en ese sentido el Presidente Batlle:

[...] fue ostensiblemente activo, con una locuacidad proverbial, riesgos de sobre exposición y en particular, un intervencionismo considerable [...], la propensión intervencionista del Presidente Batlle se vio reflejado en “sus acciones formales e informales, de toma de decisiones, formas de negociación, a ello se suma que: su inner circle era reducido, ya que conto por lo general con dos asesores (Lanzaro, 2013; 11).

A consecuencia demandó la participación directa, activa y permanente del presidente tanto en asuntos internos y externos, bajo una “línea presidencial directa” (Lanzaro, 2013; 12). Esto sin olvidar que el proceso de toma de decisiones se ha ido complejizando, a partir, “de que la fórmula tradicional *Presidente-Ministro de Relaciones Exteriores* pierde su monopolización, y le otorga alta prioridad a la estrategia de desarrollo, se ha consolidado, en ese sentido, la participación del Ministerio de Economía”. (Fernández, 2003; 34).

Romeo Pérez realiza una evaluación crítica de la siguiente forma “El Presidente Batlle, quiso aquél individualizar la política exterior, ajustarla a sus diagnósticos y convicciones, conducirla y ejecutarla según sus intuiciones y corazonadas, se olvidó de su Partido, de la coalición, de la cancillería y de la opinión pública (Pérez; 2011, 61).

### **El Partido Colorado y el Partido Nacional posturas en la Política Exterior de Uruguay**

En 1985, se posesiona a Enrique Iglesias como canciller, para Lincoln Bizzozero (1991; 34) “[...] esta designación fue clave para el inicio de una política exterior de consenso entre el PC y el PN, basada en la exportación y relacionarse con la

multiplicidad de países”, durante el primer Gobierno de Sanguinetti. El Presidente Lacalle del PN, logro un acuerdo con el PC. Esta coalición se denominó “Gobierno de Coincidencia Nacional”, y según López (2017, 147) “[...] llevo una política exterior de mayor apertura de mercados, esta estrategia no cayó bien dentro la interna del PN a pesar de ser el gobierno, no hubo unanimidad en el gobierno, a pesar de esta diferencia, la política exterior se constituyó en un elemento central de la transformación liberal de la economía de Uruguay”.

En respuesta a este cambio estructural económica y social, “[...] las reformas incrementaron el malestar ciudadano hacia los partidos tradicionales ambientando el trasiego de votos hacia la izquierda” (Yaffé, 7). Ello sucedió, básicamente, por dos razones. “El discurso y las políticas liberales chocaron contra el arraigado estatismo tradicional de los uruguayos que los estudios de opinión pública y de cultura política registran sistemáticamente” (Moreira, 2004; 34). El Cambio de Gobierno en 1995 y la designación de Álvaro Ramos como Canciller en el marco de la coalición de gobierno una vez más entre el PC y el PN, “[...] continuo la línea de acción del regionalismo abierto liberalizante que impulso Lacalle” (López, 2017; 155), hasta la finalización del Gobierno de Sanguinetti, mientras se avanzaba en las negociaciones comerciales con la Unión Europea.

El arribo del Gobierno de Batlle, necesito también de un coalición que se llamó “Compromiso de Gobierno”, oriento su política exterior con un claro perfil comercialista y aperturista, a base de la continuidad de Didier Operti quien se mantiene en el cargo de Canciller, marcando una línea de consenso, que solo duro hasta el 2002 años de crisis profunda en Uruguay, no solo en crisis económica también social y política.

Son estos los factores que le jugaron en contra a los partidos blancos y colorados, presentes desde mediados de los 90, y finalmente la crisis de 2002 termino con esta línea de consenso, que facilito la llegada del FA al gobierno en 2005.

### **CAPITULO III**

#### **El Frente Amplio como Partido Político en Uruguay 1971-2005**

A la hora de estudiar la llegada del Frente Amplio (FA) al Gobierno de Uruguay en 2005, es preciso abordar algunos de sus aspectos, teniendo en cuenta que el FA fue formalmente constituido el 5 de febrero de 1971, nace de la unión de varios partidos en pos de la consecución de objetivos políticos comunes, sus fundadores fueron: “Movimiento por el Gobierno del Pueblo, Partido Demócrata Cristiano, Movimiento Popular y Progresista, FIdel, Partido Comunista, Izquierda Nacional (Partido Socialista), Movimiento Socialista, Movimiento Herrerista, Grupos de Acción Unificadora, Partido Obrero Revolucionario y Movimiento Revolucionario Oriental” (Castellano; 2008, 18). Pero para comprender mejor, también es necesario destacar la profunda crisis que se vive en los países de Latinoamérica en los años ‘70, Uruguay no es exento de esta realidad, vive un momento de crisis estructural, que crea tensiones sociales y un deterioro en su economía.

El programa del FA desde 1971 a 2005 ha sufrido una serie de modificaciones en el pensamiento de la izquierda uruguaya y naturalmente tuvo una composición ideológica relativamente heterogénea que se ha ido complejizando a lo largo de los años. Entre 1971-1984, el FA “subestimaba el papel de la democracia liberal y aspiraba a instaurar lo más pronto posible el socialismo” (Garcé & Yaffé, 2006; 87), algunas de las propuestas del FA en su momento fueron, la nacionalización de la Banca, la nacionalización de los sectores más importantes vinculados por su puesto con el comercio internacional. Entre 1980-1985, etapa de transición a la democracia, los partidos políticos jugarían un papel trascendental, en este período el FA se convierte en jugador relevante del sistema de partidos y es crucial en las elecciones del nuevo gobierno democrático y se suman nuevos sectores de los partidos tradicionales al FA.

El FA ha experimentado un largo, lento y complejo proceso de transformación y continuidad en su ámbito de relaciones internacionales, en este sentido nos abocamos específicamente a las concepciones globales sobre economía y política exterior. El

documento denominado Bases programáticas de la unidad, líneas fundacionales de acción y medidas de emergencia. Escrita el 17 de febrero de 1971, en el inciso e del capítulo 1, llama a la [...] “puesta en práctica del principio de mantenimiento de relaciones con todos los países, establecidas por libre acuerdo de partes”. Mientras tanto en el ámbito de la integración económica internacional, en el capítulo 2, propone la “[...] puesta en práctica de una nueva inserción del país en el contexto económico internacional, a partir de las transformaciones internas en el marco de la política económica planificada”.

Un aspecto a tomar en cuenta surgiría entre 1985 y 1989, se crea “[...] dentro del FA un sector autodenominado *nueva izquierda* conformada por dos partidos para construir el Nuevo Espacio (NE), (los partidos fueron) el Partido por Gobierno del Pueblo y el Partido Demócrata Cristiano” (Castellano, 2008; 78). Algunos de las causas de la creación fueron: “[...] la necesidad de reformar las estructuras internas del partido en el sentido de dotarlo de mayor operatividad y democraticidad en la toma de decisiones” (Castellanos, 2008; 80).

En la década de los 90, se produjeron importantes transformaciones en el sistema internacional, como la disolución de la Unión Soviética, que tuvo un impacto fuerte para la izquierda, frente al que no se podía ignorar la difícil situación, misma que afectaba los lineamientos básicos e ideológicos del FA. En ese sentido, las márgenes de maniobra para las políticas en contra del imperialismo, propugnadas hasta ese momento se vieron afectadas. Entonces fue la oportunidad de replantearse algunos objetivos para los partidos dentro del FA. Por ejemplo: “El NE no alentaba ninguna revolución socialista, como lo hacían las fracciones del FA” (Castellanos, 2008; 81), la idea de revolución estuvo integrado en el programa del frentismo fundacional de los 70. Este suceso coadyuvo a un cuestionamiento a las bases ideológicas de la izquierda frentista a inicios de los años 90: “[...] la teoría marxista fue puesta en tela de juicio, se abandonó el socialismo como meta inmediata y hubo una revalorización de la democracia y del mercado (Garcé, Yaffé, 2006, 34).

En 1994 se crea el Encuentro Progresista, impulsado por Tabaré Vázquez apoyado por el Partido Socialista (PS) y la Vertiente Artiguista (VA). Castellano (2008; 86) afirma que sería “[...] el ala progresista del FA”. Y duraría 10 años en “[...] que el programa frenteamplista absorbería el impulso de moderador de sus bases hasta converger con el del EP” (Garcé y Yeffé, 2006; 45). Desde entonces el proceso de moderación continuaría, para cerrar esta concepción, según Castellano (2008; 87) “La matriz ideológica frenteamplista actual (hasta 2006) podría definirse en función a su predominio de una visión socialdemócrata”.

Otros autores, afirman que en Uruguay “[...] se configura un esquema multipartidista bipolar asentado sobre el clivaje *neoliberalismo-estatismo* y que, amén de la existencia real y del aprovechamiento efectivo de aquella oportunidad estratégica, la lógica de bloques supuso un giro del FA en dirección al centro” (Alles, 2005; 9) Es decir, “el FA pudo encontrar su lugar en el espectro ideológico sin alejarse demasiado del centro pues ubicarse en el centro mismo ya suponía diferenciarse del resto de los partidos” (Lanzaro, 2004; 3). Además el centro, es la franja más redituable desde el punto de vista electoral en Uruguay, que le daría resultados positivos al FA más adelante.

A partir del periodo posautoritario evidencia que la izquierda uruguaya hizo, a partir de mediados de los años 90 en adelante, una correcta lectura de los desafíos que se veía venir y las oportunidades que se presentó. Algunas de las estrategias que implemento como una forma de respuesta:

[...] ejerció una oposición, sin pausa pero flexible, por momentos radical y por momentos moderada, en particular frente a las reformas liberales promovidas e implementadas por ellos (Blancos y Colorados). Desplego y concreto una política de alianzas que le permitió ampliar las fronteras de la izquierda, (incorporando a) nuevos socios ubicados más hacia el centro que el propio FA. (Yaffé, 12).

Las elecciones presidenciales de 1999 fue su gran apuesta del FA, Vázquez y los suyos se tomaron con cautela la derrota, de la que extrajeron valiosas enseñanzas. Mujica, Astori y Vázquez se pusieron manos a la obra, para asegurarse de que en la

siguiente ocasión, la victoria no volviera a escapárseles de las manos. La derrota en segundo vuelta en 1999, de pronto les obligo a ensanchar la base de apoyos, lo cual exigía un cierto corrimiento al centro. La fórmula en las elecciones de 1999 estuvo compuesta por el EP-FA., y en ese camino de mayor incorporación de nuevos sectores políticos, el 19 de diciembre de 2002, “Quedo definida por lo tanto la más vasta coalición en la historia electoral de Uruguay, el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM)” (CIDOB, 2016, web), la Nueva Mayoría entonces paso a incorporar nuevos votos del centro y de algunos votantes independientes hasta ese momento.

Son algunos factores, sin el cual no puede explicarse el acercamiento progresivo y el acceso final al gobierno por parte de la izquierda en 2005, el descontento de la ciudadanía, que disconforme con los resultados del Gobierno de Batlle, y [...] la habilidad del FA para retener votos y construir tradiciones partidarias” (Moreira, 2000, 14), y un aspecto fundamental fue “[...] el corrimiento hacia el centro, desde una propuesta de transformaciones radicales, antioligárquicas y antiimperialistas, a una de moderadas reformas *progresistas*” (Yaffé, 13).

## **La Política Exterior de Gobierno del Frente Amplio**

### **Gobierno de Tabaré Ramón Vázquez Rosas (2005-2010)**

En las elecciones presidenciales de octubre de 2004, el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM) lograron el 52% de los votos, evitando recurrir a una segunda vuelta, por lo anterior, “no hubo la necesidad de lograr acuerdos de cogobierno y/o coaliciones interpartidarias” (Ferro, Fernández, Hernandez, 2006). Las elecciones de 2004 marca un antes y un después en las elecciones nacionales de Uruguay, por primera vez el Poder Ejecutivo no estaría a cargo de los Blancos o los Colorados. Al otro lado, la izquierda asumió el Gobierno y podría reorientar las políticas públicas sin la necesidad de entrar en consenso con la oposición al gobierno, puesto que desde 1967 se gana la mayoría en las dos cámaras para el partido de Gobierno, de esta

forma en la estructura del FA, el Gobierno de Vázquez asignaría a los líderes de las diferentes fracciones como a sus futuros ministros.

La política exterior del Gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010), estuvo marcada por el cambio de Ministros de Relaciones Exteriores en tres oportunidades. En un principio se nombró a los “[...] futuros ministros a los líderes sectoriales, la titularidad del Ministerio de Relaciones Exteriores recayó en Reynaldo Gargano del Partido Socialista (PS) del que proviene el propio Vázquez” (Fernández, 2007; 19), El autor entiende por líder sectorial, a los líderes de las fracciones dentro del FA. Fue canciller del 1 de marzo de 2005 hasta el 3 de Marzo de 2008.

El canciller elegido por Tabaré Vázquez, Reinaldo Gargano, antes de asumir el cargo “[...] ya había anunciado que reanudaría las relaciones con cuba, misma que había sido cuestionada por sectores moderados por su fuerte posición antinorteamericana, a pesar de que continuaría la tradición del país de mantener relaciones con todos los países del mundo” (Pagina 12, 2004, 3). Una vez asumida como Ministro de Relaciones Exteriores respondió principalmente por ser defensor del Mercosur, mientras tanto el Presidente Vázquez fue favorable a mejorar el comercio extrazona como por ejemplo suscribir un TLC con EEUU. algo que Gargano no estaba dispuesto a negociar. Por su parte la oposición, “[...] no paso por alto las diferencias dentro del gobierno, ni tampoco la lenta modificación de la estrategia de inserción internacional” (Chasqueti; 2008, 393). De la misma forma las respuestas de Argentina y Brasil se hicieron conocer por sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores Jorge Taiana y Celso Amorim respectivamente, quienes recordaron “[...] que la firma de un TLC con EEUU se contradecía con las normas mercosurianas” (Moreira; 2009, 27).

La razón principal de cambios en la cancillería, fue la forma de construcción de la agenda internacional, por diferencias entre el Presidente Vázquez y el Canciller Gargano, ya que acusaba de debilidad para el Gobierno del FA. Y el nombramiento de Gonzalo Fernández como nuevo Ministro de Relaciones Exteriores “[...] tendió a suavizar los conflictos entre el gobierno y la cancillería y produjo un realineamiento de



la política exterior en beneficio de la Presidencia” (Moreira; 2009, 36). Fernández fue considerado “hombre de confianza del presidente, quien se había desempeñado hasta ese momento como Secretario de la Presidencia” (López, 2015; 215). Asignación que fue aplaudida por algunos miembros de la oposición, a su vez, Sergio Abreu planteó al nuevo ministro una postura, el de “[...] retomar la tradicional política pendular, sin alineaciones a ninguna potencia regional o mundial, en clara alusión a lo que considera una alineación automática a la política exterior brasileña promovida por Gargano” (Luzuriaga Fernández, 2009, 12). Y el último cambio que se realizó fue a partir de una remodelación parcial del Gabinete de Ministros del Presidente Vázquez, con miras a las elecciones generales de octubre de 2009, en ese sentido fue removido el entonces Ministro de Defensa José Bayardi y en su reemplazo fue nombrado Gonzalo Fernández. Paralelamente el actual Subsecretario de Relaciones Exteriores de Uruguay Pedro Vaz, es asignado como titular de la Cancillería, cargo que ocupó desde el 31 de Agosto de 2009 hasta el 1 de marzo de 2010.

La política exterior de Uruguay en el Gobierno de Vázquez, responde a variables políticas, económicas, sociales e históricas del Uruguay. En tanto, de modo necesario hay que hacer notar que el FA se planteó un conjunto de objetivos en su Programa de Gobierno, para la formulación, implementación y ejecución de la política exterior de Uruguay:

[...] uno de los objetivos mencionados fue la independencia de la política exterior, se formula con respecto a dos aspectos principales. El primero es la intención de abandonar las estrechas relaciones mantenidas con EEUU por el gobierno uruguayo del periodo anterior. El segundo aspecto hace referencia a la necesidad de consolidar un mayor margen de maniobrabilidad que favorezca una inserción autónoma tendiente a contrarrestar los efectos negativos de la globalización (Ferro, Fernández y Hernández, 2006; 134).

Esta independencia formulada, responde a la oposición que se hizo al Presidente Jorge Batlle (2000-2005) respecto a su excesiva cercanía que mantuvo con la potencia del país del norte. Y el segundo, responde a la finalidad de reforzar la capacidad del Estado en la toma de decisiones en sus políticas públicas internas y en su política

exterior. A estos objetivos se agrega: “la *cooperación Sur-Sur* como orientación general de las relaciones entre Uruguay y los demás países en desarrollo” (Clemente, 2011; 135), durante el Gobierno de Vázquez.

Sin embargo, el primer gobierno del FA, se distanció de sus bases programáticas de su política exterior respecto a su relacionamiento con Estados Unidos, dado su acercamiento cercano con el país del norte, inesperado para algunos sectores de los medios de comunicación, con clara crítica de algunos miembros del sistema político, e incluso la clara división dentro del FA, sin olvidar la clara oposición de algunos grupos de la sociedad civil. Pero al hacer un análisis desde la perspectiva conceptual planteada en el marco teórico, el conjunto de acciones de un Estado en sus relaciones con otro Estado, responde a alcanzar determinados objetivos y promover ciertos intereses, dentro los cuales está la diversificación de mercados y la atracción de inversiones extranjeras, a su vez los funcionarios gubernamentales no pueden ignorar las características del sistema internacional, en consonancia con lo expuesto, en el primer gobierno del FA, se deduce “que este acercamiento con EEUU se encuadra en un contexto muy particular en la que el Mercosur pasa por una situación pésima” (Ferro, Fernández y Hernández, 2006; 140).

Situación expuesta principalmente en el ámbito comercial-económico, que impide a Brasil y Argentina hacer inversión externa, la misma, que hace falta a Uruguay para despegar en su desarrollo y acrecentar su presencia internacional. Pero también responde a la división de poderes y a la institucionalidad que existe en Uruguay, puesto que el Gobierno de Batlle fue quien negoció el TBI con Estados Unidos y dejó instalado en el congreso solo para su ratificación, de esta forma el Gobierno de Vázquez solo afirmó que no tendría injerencia en el congreso. Pero también la ratificación del TBI responde a que Uruguay es respetuoso del Derecho Internacional, y de esta forma se ganaría aún más la confianza de inversores externos.

El gobierno de Vázquez consideró un necesario cambio en la estrategia de inserción internacional de Uruguay, aunque en toda su campaña (2004) hizo conocer su

compromiso de mejorar, fortalecer y revitalizar el Mercosur, con un eslogan *más y mejor Mercosur*, pero eso no fue lo que paso. Las relaciones de Uruguay con Estados Unidos tuvieron un nuevo impulso. En marzo de 2007 el Presidente de Estados Unidos George W Bush (2001-2005 2005-2009) visito Uruguay, esto “genero reacciones en la sociedad civil de izquierda y ultraizquierda, a la vez afloraron las discrepancias en la interna del partido de gobierno por temas de política exterior” (López, 2015; 227). La cual culmino en movilizaciones en contra de Bush. En este sentido, en el análisis de Wilson Fernández, sobre la relación Uruguay – Estados Unidos entiende que “si el desarrollo es un objetivo a promover, la autonomía significaría la búsqueda hacia el ideal de la no-dependencia de la economías de los países centrales, la cual explica la aparición y desaparición de EEUU” (Fernández, 2006; 1). Este hecho fue en clara señal de que las relaciones entre ambos países estuvieron marcadas por la suscripción de un TBI, aunque Uruguay había desechado mediante su presidente la suscripción de un TLC por discrepancias internas.

A lo anterior se suma la participación del Vicepresidente de Uruguay, Rodolfo Nin Novoa, quien viajó a Washington dejando en claro “la intención del gobierno de mantener una relación cordial con Estados Unidos y profundizar los acuerdos comerciales” (Fernández, 2007; 15). Para desarrollar esta relación bilateral amistosa y ampliar el mercado norteamericano, “Un actor clave fue el embajador Uruguayo ante el gobierno de Washington, Carlos Gianelli, de su propia gestión, sugirió tanto a la Cancillería como al propio Presidente, la negociación de inversiones” (Fernández, 2007; 15).

Una vez fortalecidas las relaciones bilaterales así como los vínculos de comercio e inversión, se seguían sumando declaraciones a favor como el del Ministro de Economía Danilo Astori, por su parte, señala que:

[...] un ingrediente esencial para que Uruguay gane importancia política y económica que trascienda su tamaño físico, es precisamente el camino de mejorar su inserción económica fuera de la región, buscando proactivamente mecanismos de expansión

comercial y de inversiones que le permitan a Uruguay desarrollar también toda su potencialidad en este sentido (Astori, 2006<sup>a</sup>; web).

Para el FA el factor más importante en sus relaciones exteriores de este periodo fue priorizar las relaciones con sus vecinos principales, como complemento, se produce una coincidencia ideológica con varios gobiernos de América del Sur, esta simultaneidad fue expuesta como una nueva etapa en las relaciones internacionales de la región, caracterizada por la cooperación entre los gobiernos a fin, simultáneamente el Gobierno de Uruguay, en sus bases programáticas de inserción internacional del FA presenta más de una estrategia, las cuales fueron presentadas por el Ministro de Economía del Uruguay, Danilo Astori, presenta seis rasgos fundamentales, a saber:

[...] apertura al comercio y a las inversiones, que es absolutamente fundamental para una economía pequeña como la nuestra”; b) diversificación; c) integración regional, “reconociendo la importancia estratégica del proyecto Mercosur”; d) mejora de la inserción fuera de la región, compatible con el punto anterior; e) multilateralismo y bilateralismo compatible en principio con el Mercosur- en la negociación de acuerdos comerciales; f) buena relación con los organismos multilaterales de crédito y los mercados financieros” (Astori, 2006b, web).

Por las razones antes expuestas, la Presidencia de Vázquez profundizó de manera importante las relaciones con varios países de la región, pero principalmente con Cuba y Venezuela, países con clara hostilidad al Gobierno de Estados Unidos. El restablecimiento con Cuba fue la primera medida en política exterior, estas fueron las palabras con las que reanudo las relaciones diplomáticas “Me complazco en nombre del pueblo de uruguayo en estrechar esos lazos de la unión y amistad que nunca debieron quebrarse con Cuba” (Republica, 2014, web) “este vínculo tuvo su aspecto particular, con el aumento del comercio, con un mejora en la balanza comercial uruguaya” (Ferro, Fernández y Hernández, 2006; 143).

De modo idéntico, la relación con Venezuela se destacó “a raíz de la firma de los primeros acuerdos comerciales internacionales de importancia, [...] otros beneficios se observa en la inversión en infraestructura” (Ferro, Fernández y Hernández, 2006, 144). El acercamiento constante con Venezuela respondía a una estrategia del Gobierno de Vázquez, teniendo en cuenta que el Presidente aseguró “que la estrategia nacional es

convertir al Uruguay en un *factor de moderación* dentro del Mercosur y que el ingreso de Venezuela forma parte del intento de ruptura de hegemonía establecida por Argentina y Brasil” (Fernández, 2007; 10). Es así que “Uruguay hizo pública su apoyo a la incorporación de países asociados y tomó iniciativa de proponer el ingreso de Venezuela como miembro pleno” (Clemente, 2011; 137). Dentro de la política exterior de Uruguay siempre se ha considerado no ser el socio dependiente de Argentina y Brasil, por eso se insiste en romper esa hegemonía y buscar un equilibrio a la hora de encontrar consensos en medidas económicas y políticas.

La estrecha amistad y cercanía con Argentina durante el Gobierno de Vázquez caerían al nivel más bajo, a pesar de la coincidencia ideológica existente entre ambos gobiernos, a causa de la construcción de las dos plantas en Fray Bentos, proyecto que tienen inicio en el Gobierno de Batlle, paralelamente las relaciones con Brasil tampoco alcanzaron su nivel más óptimo, mas al contrario “se muestran un importante diferendo cuando el Gobierno de Lula presentó su propio candidato a la Dirección General de la OMC, rompiendo un consenso en la región en torno a la candidatura del uruguayo Carlos Pérez del Castillo” (Fernández, 2007; 11). A lo anterior se debe mencionar que, Uruguay cuenta con una *política de candidaturas*<sup>18</sup>, que tiene su inicio en el Primer Gobierno de Sanguinetti (1985-1990), un ejemplo de ello es: “[...] la elección del uruguayo Carlos Pérez del Castillo, como Secretario Ejecutivo del SELA<sup>19</sup> también puede ser considerada como un reconocimiento latinoamericano a la actividad internacional de Uruguay (Castillo, 1988; 328).

Las posibilidades de tener una voz en igualdad de condiciones y tener una alta capacidad de influencia de Uruguay en el Mundo son a través de una activa, coherente y bien programada participación de los organismos multilaterales, con una cuidadosa

---

<sup>18</sup> Entendida como una política de promoción de presencia de Uruguay en Organismos Internacionales, la cual forma parte también de la cooperación internacional que Uruguay otorga para el desarrollo.

<sup>19</sup> Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) es un organismo regional intergubernamental, que está dirigido a promover un sistema de consulta y coordinación para concertar posiciones y estrategias comunes de América Latina y el Caribe, en materia económica, ante países, foros y organismos internacionales e impulsar la cooperación entre los países de América Latina y el Caribe [www.sela.org](http://www.sela.org) .

política de actuación diplomática. En este ámbito la política de candidaturas se establece desde el retorno a la diplomacia, con una continuidad en los siguientes gobiernos, Uruguay tiene cierto recorrido y prestigio en relación a sus pares de Latinoamérica.

El Economista Enrique Iglesias, probablemente sea el uruguayo con mejor trayectoria en los organismos internacionales, en marzo de 1988 fue designado como Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) misma que duro 17 años y que finalmente “[...] dejó el cargo, para asumir la secretaria general de la Cumbre Iberoamericana (SEGIB<sup>20</sup>)” (*La Nación*, 2005, web). Una de las mayores aspiraciones de Uruguay fue “Presentar la candidatura del Embajador Carlos Pérez del Castillo al cargo de Director General de la Organización Mundial del Comercio” (*La Red 21*, 2004, web). La aspiración de presidir la OMC fue apoyada por el Gobierno de Batlle y respaldada por el Gobierno entrante de Vázquez, aunque no se logró su nombramiento.

El Gobierno de Vázquez intento cumplir a conformidad, a sabiendas que tener representantes en organismos internacionales, fortalece la imagen de Uruguay y mostrarse con firme presencia en el mundo y no solo en la región, esto se inscribe en el marco de un esfuerzo conjunto por desarrollar mejorar la posición de Uruguay en el mundo. Un ejemplo de la política de candidaturas fue “La acción de la Cancillería uruguaya [...] en conversaciones con otras cancillerías de la región con el fin de obtener la vicepresidencia de la Reunión de Consulta del Grupo de Río, lo que finalmente se logró por consenso (2008)” (Fernández Luzuriaga, 2009, 17), aspectos que lo posicionaron a Uruguay como un articulador de búsqueda de la paz y soluciones en la región, en este caso frente al incidente entre Colombia y Ecuador por un ataque armado colombiano a las FARC en territorio ecuatoriano el 1 de marzo de 2008. A su vez el Gobierno de Vázquez anuncia la candidatura de Uruguay para formar parte del Consejo de Seguridad para el periodo 2016 y 2017, con el apoyo de América Latina.

---

<sup>20</sup> El SEGIB, es una organización internacional integrado por 22 países que conforman la comunidad Iberoamérica, apoya la organización de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, a objeto de impulsar la Cooperación Iberoamericana en el ámbito de la educación, la cohesión social y la cultura. [www.segib.org](http://www.segib.org)

Dentro de la política exterior de Uruguay, la política de candidaturas es una constante, en palabras de Fernández Luzuriaga, “[...] uno de los principios es el *multilateralismo* entendido como la confianza en los Organismos Internacionales (OI), que se convierten de alguna forma en instrumentos de gobernanza mundial, a su vez son actores internacionales con más capacidad de influir en materia de cooperación en sentido general”<sup>21</sup>. Como se ha descrito, Uruguay viene desarrollando un fuerte papel de protagonismo cuando le ha tocado actuar, no solo a nivel de organismos mundiales sino también regionales, por ejemplo, Uruguay al asumir la presidencia protémpore del Mercosur en la Cumbre de Asunción del Paraguay en Junio de 2007. Situación que no desaprovecharon para hacer conocer sus reclamos y hacer algunos cambios, es entonces:

En esa ocasión se adoptaron varias decisiones que respondían parcialmente a los reclamos de Uruguay: cambios en las normas de origen, un programa de estímulo al sector productivo dirigido a pequeñas y medianas empresas y el Plan Estratégico de Superación de Asimetrías cuya implementación se dejó a cargo de Uruguay. Estas decisiones coincidieron con un aumento notable en las exportaciones uruguayas hacia el Mercosur precisamente en un momento en que comenzaban a decaer las exportaciones hacia Estados Unidos (Clemente, 2011; 139).

La región es parte esencial para Uruguay en sus aspiraciones de una mayor inserción y presencia global, su relación con Argentina y Brasil en el ámbito del Mercosur es fundamental, considerando que cualquier acuerdo comercial que Uruguay busque suscribir, debe ser del pleno conocimiento de los países vecinos, y no debe ir en contra de las normas del Mercosur. Es en ese sentido que si suscribe un acuerdo de Protección de Inversiones con Estados Unidos, relación que se enmarca principalmente en el ámbito comercial, con algunas diferencias en algunos asuntos políticos internacionales.

### **Las Relaciones Uruguay – África**

Uno de los temas a tomar en cuenta es la relación Uruguay con África, considerando que es un tema pendiente dentro de la agenda de política exterior de Uruguay a pesar de que se tiene una concepción de mantener relaciones de carácter universal, el Gobierno de Vázquez de alguna forma se acerca más a ese continente, a

---

<sup>21</sup> Entrevista personal realizada el 26 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

raíz de que Brasil, desde el inicio del Gobierno de Lula, inicia un exitoso proceso de proyección hacia África, mientras tanto Argentina desde 2005, busca también relacionarse con África principalmente por una importante dinámica de crecimiento económico, Uruguay en tanto no podía quedarse atrás. Estudiado la historia de la política exterior de Uruguay hacia el continente de África:

“[...] no exhibe rasgos de permanencia o continuidad ni siquiera de ruptura a lo largo del tiempo. [...] lo cierto es que nunca fue concebido como un actor importante de las relaciones internacionales que mereciese mayor atención en la política exterior de nuestro país” (Perazza, 2007; 18).

Pero cabe mencionar que se tiene relación con algunos países de África bajo los paraguas de las Naciones Unidas, específicamente con la participación de Fuerzas de Paz de Uruguay en ese continente. El único antecedente cercano que se tiene “[...] es la apertura de las embajadas en Argelia, Nigeria y Gabón, en el primer gobierno de Julio María Sanguinetti. El excanciller Enrique Iglesias intentó darle un impulso a la presencia uruguaya en África, pero esas embajadas tuvieron corta vida, así como abrieron un día, fueron cerradas” (*El observador*; 2016, web) Esta relación cercana y lejana a la vez, cambia en algún grado hacia la cercanía inmediata. Bajo el Gobierno de Tabaré Vázquez, es donde se inicia pasos concretos para “establecer relaciones diplomáticas con Botswana, Burkina Faso, Liberia, Gambia, Guinea, Togo y Djibouti” (Perazza, 2007; 18), lo que no significó la apertura de embajadas. En este sentido la relación con algunos países de África puede ser considerada como una relación política diplomática, con presencia militar en algunos países donde existen crisis políticas y económicas internas, sin embargo, en el ámbito económico no se ha desarrollado un estrecho vínculo para mejorar las exportaciones a ese continente, y en el ámbito de la presencia blanda la cooperación al desarrollo bajo la *Cooperación Sur-Sur* se tiene algunos resultados en:

[...] materia de control de armas pequeñas, lucha contra el narcotráfico, proyectos de impacto directo en creación de capacidades humanas y productivas, intercambio de mejores prácticas en las esferas de la Salud, Educación, Medio Ambiente, Agricultura, Ciencia y Tecnología, Inversiones Energía y Transporte ( Perazza, 2007; 19).



Un pilar fundamental de la política exterior de Uruguay hacia África consiste en la cooperación al desarrollo que Uruguay otorga a esa región, en complementación de su política de *Cooperación Sur-Sur*, otro de los elementos a considerar es que Uruguay es uno de los principales países promotores de la estabilidad política en otros continentes o países de igual manera impulsa la consolidación de la democracia como forma de gobierno, la cual es débil en algunos países del continente africano.

Este avance de las relaciones de Uruguay con algunos países del continente de África, le permite contar con algunas representaciones diplomáticas y de alguna forma sentar presencia en ese continente, África tiene su potencial económico en sus recursos naturales, en alguna medida existe un crecimiento considerado de algunos países en los últimos años. Visto desde esta perspectiva, se aprecia una política exterior con una visión económico-comercialista, priorizando mantener relaciones comerciales con las economías más grandes de mundo, y con los países en vías de desarrollo. Y con clara prioridad, compromiso, y activa participación en los foros económicos multilaterales, como con la cooperación al desarrollo o de derechos humanos, la cual eventualmente contribuye a su percepción amigable con el multilateralismo, la cual facilita a sus candidatos nacionales la aceptación de su presencia en el ámbito internacional. Según Fernández Luzuriaga esta relación es entendida de la misma forma, es decir:

[...] la relación Uruguay-África creo que es económico-comercial básicamente, una de las grandes asignaturas que dejó la crisis de 2002, si en algo Uruguay no puede ser dependiente de pocos mercados, entonces Uruguay busca como nunca una “diversificación” de mercados, y es parte de eso la apertura de consulados y embajadas en zonas de África y Medio Oriente<sup>22</sup>.

Aunque finalmente no fue determinante las visitas realizadas por parte de Vázquez a ese continente, y tampoco significó abrir alguna embajada, lo que queda claro es que las relaciones con este continente estuvieron bajo el paraguas de las NNUU.

---

<sup>22</sup> Entrevista personal realizada el 26 de junio de 2017 en Montevideo.

## **Las políticas públicas del gobierno de Vázquez**

La llegada del FA al gobierno en 2005, significó para gran parte de los militantes, simpatizantes y organizaciones sociales una esperanza de concretar ciertas demandas que se venían arrastrando hasta ese momento. Por ejemplo, la demanda por la legalización de la Marihuana data de los años 90 en adelante, con algunas movilizaciones en el centro de Montevideo, por esta razón “[...] ya en el año 2000 el Presidente Jorge Batlle hacía pública su postura personal a favor de *legalizar todas las drogas*” (Arocena y Aguiar, 2016; 49), Bajo el Gobierno de Vázquez, fue visto como una oportunidad a realizar actividades públicas, como marchas, concentraciones entre otros, a raíz de esto; “En 2006 el Presidente Tabaré Vázquez se mostró partidario de un debate sobre el tema después de que la Juventud Socialista convidara a su partido a tomar una posición sobre el tema cannabis que fue favorable a modificar la reglamentación sobre la marihuana” (Garat, 2013; 10). Y en 2008 “El gobierno uruguayo se mostró decidido a impulsar otra política pero desde el espacio internacional, bajo el supuesto de que un cambio en el escenario mundial podría significar cambios futuros en la legislación nacional” (Garat, 2013; 12). Una maniobra para demostrar su oposición a la implementación de dicha norma.

La discusión sobre la interrupción del embarazo había iniciado en 2007, inclusive el proyecto de Ley fue aprobado por el Parlamento de Uruguay en 2008. Pero el Presidente Vázquez, médico oncólogo de profesión, por una cuestión de conciencia, estaba en contra de la legalización del aborto. El 13 de Noviembre de 2008, Vázquez tal como había hecho conocer a la opinión pública y haciendo uso de las facultades constitucionales que se lo otorga, veto la Ley de Defensa de Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva, aprobada dos días antes por el Senado. Pero la discusión no habría culminado ahí, se seguían llevando campañas, investigaciones y asesoramiento.

El Gobierno de Vázquez en el proceso vinculado al reconocimiento de los derechos de las personas no heteroconformes, en diciembre de 2007, aprueba la Ley de unión concubinaria del mismo sexo, también se legalizó la adopción de niños por parte de personas homosexuales, y una medida de alguna forma con mayor discusión en 2009, “comenzó a permitir que los homosexuales sirvieran abiertamente en el ejército y permitiendo a las personas transexuales cambiar sus nombres legales y géneros en documentos oficiales” (*The Economist*, 2012a). Siendo las únicas medidas que tuvieron trascendencia internacional.

Uruguay es uno de los países de América Latina que suele ser elogiado por el desempeño de sus instituciones democráticas, no obstante en la tasa de presencia femenina en altos cargos políticos electivos el desempeño de Uruguay cae abruptamente, en comparación con otros países de la región. En este sentido, el mayo de 2009, fue aprobada la Ley 18.476 que establece, un mecanismo que obliga a tomar en cuenta el género de los candidatos, “[...] logró, al cabo de muchos años, poner en evidencia la existencia de serios obstáculos a la participación de la mujer en política en Uruguay” (Garcé, 2010; 507). Como fue expuesto, las políticas públicas implementadas bajo la Presidencia de Vázquez, no logro satisfacer las demandas públicas, es más hizo todo lo posible en retrasar algunos como el de la Legalización del consumo de la marihuana o impulsar un proceso de reforma sobre el matrimonio igualitario a medias, finalmente estos asuntos serán la gran diferencia en el Gobierno de Mujica.

### **Análisis Psicobiográfico del Presidente Tabaré Vázquez**

Los Estudios de las características individuales de las elites políticas se enfrentan a una serie de desafíos. Primero, nos enfrentamos al problema básico de la necesidad de comprender las motivaciones y los resortes de acción de un individuo a distancia, como es de esperar los políticos prominentes no son receptivos a la solicitud de investigadores para someterse a un psicoanálisis. Sin embargo, el trabajo inductivo es el enfoque que se utiliza con frecuencia para sumergirse en los aspectos cognoscibles de un individuo, buscar sus patrones de comportamiento y construir una imagen convincente a través de

la psicobiografía, aspectos que se exponen ampliamente en el marco teórico. Tabaré Vázquez viene de una familia muy humilde de escasos recursos, nace en el barrio obrero de La Teja, Montevideo, el 17 de enero de 1940. Estudió en escuela pública, liceo público y preparatorio público, y su etapa de pregrado en la Universidad de la Republica, en donde se recibe como Médico. Vázquez describe su vida política de la siguiente forma:

Nunca en mi vida pensé hacer política. Desde gurí (niño) de escuela me gustó la biología, y la medicina. Me prepare toda la vida para ser médico. Jamás pensé, soñé, ni en la mayor de las locas fantasías se me ocurrió que podría ser edil ni diputado. No me interesaba. Hice la carrera de medicina en 6 años, entré en el 63 a (la) Facultad y me recibí en el 69, trabajando, casado, con hijos. Estudiaba de noche. Lo que me daba muy poco tiempo para militar en el sindicato, en política, en lo social (Liscano; 2004, 21).

Por el lado de sus familiares había gente que trabajó en lo sindical, su padre fue dirigente de La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), fue destituido y preso, a su vez, tuvo un hermano en la cárcel durante los años de la dictadura, esta experiencia y venir de una familia humilde, le impulsó a ayudar solidariamente. Vázquez da a conocer que “Algún tiempo tenía que dedicar a la tarea social. Jamás pensando en la actividad política. Tenía ideales, sí, una posición socialista, autogestionaria, solidaria, pasión por la justicia social, en defensa de las libertades” (Liscano; 2004, 22)

Durante la etapa de la dictadura integro el núcleo de médicos del Partido Socialista de forma clandestina, Vázquez trabajó de manera gratuita para el partido, como una forma de devolver el favor a la sociedad, porque el Estado le había otorgado una educación gratuita. Fue transitando de esta forma diferentes caminos, primero como médico de asistencia social, luego como dirigente deportivo y finalmente arribó a la política. En 1989 es elegido candidato a la Intendencia de Montevideo por el FA, gana las elecciones y el 15 de febrero de 1990 asume ese cargo hasta 1994, dejó el cargo para postularse a la presidencia de Uruguay, pierde las elecciones y ocupa el tercer lugar, y en 1999 vuelve a postularse para gobernar Uruguay, sale ganador de la primera vuelta pero

pierde en la segunda vuelta, bajo su contendor quien sería el próximo Presidente de Uruguay Jorge Batlle.

Vázquez finalmente arriba al poder en marzo de 2005, y se lo considera como un hombre “Ordenado, serio y firme a la hora de tomar decisiones, son las características que resaltan de Tabaré Vázquez” (Custodio, 2015, 43), tipologías de un líder con *Estilo Competitivo*, expuesto en la página 22. También se considera que “Vázquez tiene habilidad para elegir y reclutar a su equipo, a veces apelando a sus puntos débiles: como los conoce, sabe dónde y cómo apuntar, y acierta. Una especie de reservado juego de seducción que funciona a la hora de conseguir fidelidades” (Custodio, 2015, 45).

El núcleo cercano del gobierno estuvo compuesto por los Ministerios de Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores y Secretaria de la Presidencia, el Presidente Vázquez distribuyó dos de esas tres posiciones para miembros de su propia facción, Ministro de Relaciones Exteriores, Reinaldo Gargano del PS, considerado importante para el cumplimiento de sus objetivos en política exterior y el Secretario de la Presidencia para Gonzalo Fernández del PS. Por otro lado, el Presidente Vázquez cede a un miembro de otra fracción importante del partido, con el objetivo de fortalecer la unidad del gobierno, el Ministerio de Economía y Finanzas que recayó en Danilo Astori de la facción Asamblea Uruguay (AU), la opinión de Astori, fue fundamental por ejemplo a la hora de tratar el TLC con EEUU. Las asignaciones de su círculo más cercano es estratégico, donde opta por construir la confianza y obtener el apoyo a la hora de la toma de decisiones.

Vázquez en su gobierno hace un equilibrio en su gabinete al nombrar a José Mujica como a su Ministro de Ganadería y Pesca. Astori por un lado y Mujica por el otro, fueron las caras más visibles del Gobierno después de Vázquez, detrás de ellos dos grupos diferentes, dos formas de ejercer el gobierno. Mujica hace notable su gestión, y Uruguay experimento un fortísimo crecimiento en este periodo gracias a una inteligente presencia en los mercados asiáticos, a su vez Mujica “[...] consiguió que los productores de vacuno para consumo doméstico rebajaran los precios, la medida adquirió la

denominación popular de *El asado del Pepe*” (CIDOB, 2015; web). De esta forma se aseguró una gran notoriedad y acrecentó su popularidad ya se mostraba como un político sincero.

El Segundo Ministro de Relaciones Exteriores elegido por Vázquez fue Gonzalo Fernández, el hombre detrás del presidente, sin duda, “[...] más allá de sus ministros, colaboradores, fue quien estuvo más cerca a quien Tabaré consultó y en quien depositó su confianza” (Custodio; 2015, 18), los cambios en el Ministerio de Relaciones Exteriores son analizados más adelante, y al final del Gobierno de Vázquez, Fernández es nombrado Ministro de Defensa Nacional.

El estilo del Presidente Vázquez fue de “una conducción firme, con capacidad de arbitraje, el Consejo de Ministros opera regularmente como instancia colegiada y jerarquía nuclear de los procesos decisorios, con un perfil predominantemente cooperativo [...], pero se reservó lo asuntos internacionales sensibles para sí mismo” (Lanzaro, 2013: 1), este tipo de toma de decisiones recae sobre el liderazgo de *estilo competitivo* para maximizar la disponibilidad de la información y tener una perspectiva mayor , que terminaría en una toma de decisión eficaz.

El Presidente Vázquez no dejó su huella personal en política exterior de Uruguay, por la poca motivación e interés que tuvo, paralelamente su Ministro de Relaciones Exteriores, Reinaldo Gargano tuvo una mirada muy distinta sobre el rol de Uruguay en el Mundo, y su inserción internacional desde el Mercosur, idea que fue desechada por Vázquez que apoyó la idea de Astori de buscar nuevos mercados, incluido el de EEUU Vázquez no tuvo un gran interés en asuntos internacionales, generalmente delegó esa función a terceros. La cual se habría visto en algunos pasajes del gobierno de Tabaré Vázquez, en donde: “La cadena de toma de decisiones se ve interferida desde la cúpula jerárquica del presidente, la interferencia opero mediante delegaciones de Vázquez a otros funcionarios del gobierno, incluyendo al equipo económico” (Fernández, 2007; 22). Las divergencias fueron mayores en algunos asuntos internacionales durante su gobierno, puesto Vázquez, “en las negociaciones medulares

con argentina, delego en 2006 la negociación al Secretario de la Presidencia Gonzalo Fernández” (*El Observador*, 13/10/06).

Este tipo de medidas y otras asignaciones terminaron por enojar al Canciller Reynaldo Gargano, quien presentó su renuncia al Presidente Tabaré Vázquez, específicamente por el apoyo a “[...] la designación del Carlos Álvarez (Argentino) como sucesor de Eduardo Duhalde (Argentino) al frente de una comisión del Mercosur” (*La Nación*, 2005; web). Mientras que Gargano, hubiese preferido que la Secretaría quedara en manos de Uruguay e incluso de Paraguay. Las reacciones no se hicieron esperar, dado que desde la oposición asumieron esta situación como una crisis del gabinete Vázquez, mientras en la interna del FA, varios políticos pedían la continuidad de Gargano al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores, de esta forma el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, José Mujica declaraba:

[...] haber hecho todo lo que estaba a su alcance para evitar la renuncia de Gargano a quien calificó de pieza fundamental del tablero y de la política exterior, notoriamente independiente del gobierno. Profundizó este concepto al decir que el canciller ha cumplido para llevar adelante una política inteligente de forma que se hayan logrado, por ejemplo, buenas relaciones tanto con Estados Unidos como con Venezuela, con un presidente que viaja tanto a Europa como al norte de África, lo que necesita un país chico como el nuestro (*Ultimas Noticias*, 2005; web).

De esta forma José Mujica manifiesta su experiencia y conocimiento sobre cómo llevar las relaciones internacionales de Uruguay, demostrando un alto interés sobre asuntos internacionales lo cual será estudiado ampliamente en la próxima sección, sin antes mencionar que también se debe hacer un análisis desde el contexto histórico de una política exterior diseñada y ejecutada por un sistema político partidocéntrico y desde la necesidad imperiosa de consolidar gobernabilidad ostentando el apoyo parlamentario. En tanto “Vázquez desarrollo una estrategia que se basó en consensuar, convencer y llegado el caso exigir a las fuerzas políticas con representación parlamentaria del propio FA la alineación con sus posturas, apelando al trato directo con los ministros-lideres sectoriales”. (Fernández Luzuriaga 2008, 6).

## **Uruguay Acrecienta su Presencia Internacional**

### **Gobierno de José Alberto Mujica Cordano (2010-2015)**

El sistema político uruguayo tiene una fuerte consolidación de la cual es parte el FA, durante el año 2009, la política uruguaya estuvo centrada en la búsqueda de candidatos para las elecciones presidenciales, en junio, el FA tuvo sus elecciones internas para volver a hacerse cargo del poder y en las elecciones generales resulto ser ganador el entonces Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca José Mujica, electo Presidente en octubre de 2009, derrotando a su contendiente Luis Alberto Lacalle del Partido Nacional.

De esta forma, el FA se aprestaba para gobernar el país por segunda oportunidad, esta vez bajo la Presidencia de José Mujica (2010-2015), en estricto cumplimiento a la constitución política de Uruguay, Mujica nombró a Luis Almagro como a su Ministro de Relaciones Exteriores, formado en el Instituto Artigas del Servicio Exterior. Durante el periodo en que José Mujica se encontraba al frente del Ministerio de Ganadería, Almagro fue el director de la unidad de negocios internacionales y entre 2007 y 2010 fue Embajador en China , y “se constituyó en una persona de confianza del Presidente Mujica” (López, 2015; 240), el nuevo canciller el miembro activo del MPP. Las nuevas asignaciones y servidores diplomáticos conciben que la política exterior es “entendida como un conjunto único de valores, intereses y principios que identifican a cada nación en la comunidad internacional, [...] es una parte esencial de la identidad de un país” (Almagro, Conde y Porto, 2015; 9), bajo estas directrices serian planificadas y ejecutadas las acciones exteriores de Uruguay, también hay que tener en cuenta que, “Los principios de política exterior de Uruguay siempre son funcionales a una estrategia de protección de un país pequeño, a su vez como un instrumento para acrecentar el prestigio en las estrategias de inserción internacional”(Fernández, 2012; 99).



Conocido el gran conocimiento e interés que tiene Mujica sobre el sistema internacional, su *Agenda Presidencial* estuvo marcada bajo constantes visitas y giras en el exterior, desde entonces en su primer año de gobierno, el Presidente José Mujica “visitó Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, demostrando un compromiso político con la relaciones bilaterales en el ámbito sudamericano combinando esta profundización regional con la estrategia de búsqueda de mercados a nivel global” (González, 2011; 43). Esta profundización de las relaciones bilaterales tuvo repercusiones positivas que se ha visto reflejada dentro de los sectores sociales, económicos y políticos.

A esto se suma que, Uruguay en entre 2010 – 2015 fue estrechando sus lazos de amistad con algunos Estados de África y Asia, así también fue profundizando las relaciones con sus viejas amistades como con China y Estados Unidos. Desde inicios de su gestión del Gobierno de Mujica, Uruguay ha basado su expansión económica de cara a los mercados internacionales, el agro es su cimiento principal por ello en 2013, se abrieron varios mercados de suma importancia para las exportaciones, como la ampliación de las exportaciones al mercado de China. En palabras de la embajadora uruguaya en China, Rosario Portel, “hubo un incremento de las exportaciones, donde en el 2012 se exportaron 88 millones de dólares de carne ovina, y en el 2013, solo en los primero 7 meses la cifra se acercaba a 200 millones. Según ella, la visita del presidente Mujica aceleró el proceso de negociación” (Raggio, 2014; 22).

Esta consolidación de las relaciones bilaterales con China, fue consecuencia de las visitas oficiales a ese país, de los últimos cinco presidentes estudiados en esta investigación, no se puede negar el peso de China en el actual sistema internacional y pensando en su amplio mercado interno, considerado este punto, Uruguay entiende como una relación privilegiada y estratégica, puesto que el Republica Oriental “necesita de un mercado como el Chino para colocar su producción, a su vez es uno de los principales inversores externos en nuestro país” (Almagro, Conde y Porto, 2015; 42). Una relación de interdependencia es la que se ha formado con China, dado que es uno de

los países con mayor inversión externa en Uruguay, la cual profundiza aun sus relaciones en otras áreas.

Según Fernández Luzuriaga a la hora de hacer un análisis sobre las relaciones Uruguay-China se debe mirar las siguientes ideas:

Si practicamos políticas autónomas, pasa por tener respaldo de movimientos no alineados, ni con una potencia ni con otra, pero siempre supimos que estuvimos en el eje occidental, bajo la hegemonía de Estados Unidos, con una afinidad importante desde el punto de vista cultural y desde el punto de vista de los Estudios Internacionales, nuestra participación en el Consejo de Seguridad y por nuestra participación en las Naciones Unidas nos va a encontrar con ese alineamiento intacto con Estados Unidos, pero la importancia de la relación con China pasa su mercado comercial y sus principales socios<sup>23</sup>.

La profundización de las relaciones de Uruguay y algunos países de Asia es también de data reciente que según Bertesaghi:

[...] no se tiene una estrategia bien definida, pero se pensó en tener una buena relación con China, aunque claramente responde a una política de Cooperación Sur-Sur, modelo que utiliza los BRICS, también responde a los lineamientos políticos por los presidenciables de la época, al cambio natural del sistema en el mundo, donde hay una pérdida de poder reactiva de las potencias centrales versus las pequeñas y medianas potencias como sería la China<sup>24</sup>.

Aunque a juicio de otros expertos, China está considerada como una potencia global, con un gran mercado, misma que es relevante a la hora de estrechar las relaciones comerciales con China u otros países de Asia como Vietnam.

Dada su vocación agroindustrial, Uruguay insiste en apertura y colocación de sus productos en mercados externos. Si apelamos a un ejemplo otro hecho destacable fue, la apertura del mercado de cítricos en los Estados Unidos, el cual “se gana el derecho después de 20 años de negociaciones y que beneficia, según el canciller, a cerca de 15 mil trabajadores. A su vez, también se abrió el mercado de ese país a la carne ovina deshuesada” (Raggio, 2014; 22). A esto se lo agrega la apertura del mercado norteamericano para la carne bovina.

---

<sup>23</sup> Entrevista personal realizado el 26 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

<sup>24</sup> Entrevista personal realizado el 28 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

En otro orden de hechos, la relación con EEUU tiene su base en algunas diferencias en la esfera de la política multilateral. Como resultado, se profundizó la relación bilateral bajo varias negociaciones, la cual tuvo como su mayor hito, la visita oficial del Presidente José Mujica al Presidente Barak Obama en Washington en mayo de 2014. A eso se suma, algunos de los siguientes logros: “*Acuerdo de Seguridad Social*<sup>25</sup>, firma de un memorándum de entendimiento para promover la igualdad racial y étnica y la inclusión social y el trazado de una hoja de ruta apuntando al ingreso de Uruguay en el Programa de *Visa Waiver*<sup>26</sup>” (Almagro, Conde y Porto, 2015; 38).

### **Las relaciones con África 2010-2015**

Uruguay no ha parado de extender sus relaciones con otras regiones de otros continentes, África fue la región donde más esfuerzos puso, considerando la baja presencia de Uruguay en ese continente, por ello “se ha trabajado en dinamizar las relaciones de Uruguay con África Subsahariana promoviendo un conjunto de acciones asentadas en la complementariedad económica, académica cultural y social” (Almagro, Conde y Porto, 2015; 45). En ese sentido, el responsable de la Unidad Étnica Racial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, Romero Jorge Rodríguez sostuvo “[...] nos sentimos muy contentos y responsables de que hoy (2012) Uruguay, si tiene una política exterior hacia ese continente, antes de que finalice el año, se aguarda la apertura de la tercera embajada uruguaya en África” (Uypres; 2012, web). Las Embajadas abiertas en África hasta antes de 2012, solo se tenían en Egipto y Sudáfrica. Entonces Uruguay no solo busca fortalecer sus relaciones con África, también busca mantener fuertes relaciones de amistad con los países de Medio Oriente como ser Qatar y Arabia Saudita entre otros, siendo una región con la que no se tenía presencia.

Uruguay al profundizar sus relaciones con África subsahariana, “[...] estableció la apertura de la embajada de Uruguay en la República de Angola, con la intención de

---

<sup>25</sup> Acuerdo que consiste en que los residentes Uruguayos en Estados Unidos puedan continuar aportando a sus cotizaciones de su país de origen en este caso de Uruguay.

<sup>26</sup> Programa que consiste para aquellos uruguayos que deseen viajar a Estados Unidos por turismo puedan hacer sin la obtención de una visa.

iniciar un proceso de profundización de las relaciones bilaterales, fortaleces los lazos diplomáticos, políticos, económicos y de cooperación especialmente tras la radicación de algunas inversiones directas angolanas en el sector productivo de Uruguay” (*El País*, 2013, web). La administración de Mujica también inicio un acercamiento con otros Estados de África subsahariana, con el objetivo de identificar posibles mercados para Uruguay en el futuro.

Uruguay hizo un esfuerzo por incrementar sus relaciones no solo con África y Oriente Medio, también Asia forma parte de su interés, en ese sentido, el Gobierno de Mujica “[...] decidió abrir su Embajada en Ha Noi, nombrando al primer jefe de misión permanente de Uruguay en Vietnam al Diplomático Carlos Irigaray” (*El Observador*; 2011, web).

De acuerdo a lo anterior, en marzo de 2011, “Uruguay reconoció al Estado Palestino como independiente y soberano y fundamentó su posicionamiento a partir de la posibilidad de la coexistencia pacífica de palestinos e israelíes en sus respectivos Estados y gozando de una situación de paz y seguridad” (López, 2015; 306). Esta apuesta por una relación con los países árabes ha tenido un giro al cual le llamaría de innovador, de mayor vinculación, con un mayor acercamiento político y la apertura de una Embajada de Uruguay en Palestina según las palabras del Embajador en Palestina, Enrique Ribeiro, “pasas a ser un país de categoría A. Si no tienes, eres un país de categoría B, (esta condición) nos da como país un mejor posicionamiento, con expectativas de generar otro curso de acciones con el resto de los países árabes” (Montevideo Portal, 2011, web). Este reconocimiento del Estado Palestino, tuvo algunas repercusiones internas principalmente de los partidos de oposición, considerando que sería una decisión sin consenso político. Después de esta nueva etapa de relaciones con el Estado Palestino y el reflejo de los lazos que los une, hacen oficial la apertura de una Sede Diplomática Uruguaya en la Ciudad de Ramallah – Palestina (Ministerio de Relaciones Exteriores 2/08/2014).

En la medida en que Uruguay trate de mejorar su presencia a nivel internacional, y poder hacer conocer sus posiciones en los asuntos internacionales, sin duda alguna, uno de sus principales oportunidades u obstáculos surgirán de su gestión y relación con el Mercosur, algunos asuntos, como la suscripción de un TLC por parte de Uruguay con un tercero debe ser consultado con los miembros del Mercosur, según Bertesaghi:

[...] el hecho de ser parte de una Unión Aduanera con el Mercosur, ya te marca un poco la toma de decisión, desde el punto de vista teórico y práctico, la cual supone unir tu política comercial a tus socios, entonces Uruguay delego la potestad de insertarse al mundo en el Mercosur, donde solo el Mercosur puede cerrar su relaciones comerciales en conjunto, en tanto sugiere recuperar su política exterior independiente donde pueda cerrar sus acuerdos bilaterales solo<sup>27</sup>.

Cabe recordar que, el Mercosur se crea (1991) con una enorme presencia de Argentina y Brasil, respondiendo principalmente a sus necesidades económico-comerciales, ante esta desventaja, la expansión del Mercosur fue impulsado por Uruguay. Por tal razón, el ingreso de Venezuela fue fundamental, aunque tal situación fue algo accidentado, debido a que el congreso de Paraguay, no aprobó su ingreso como miembro pleno. Esta oposición fue superada con la suspensión de Paraguay del Mercosur de manera transitoria, debido a la destitución del Presidente Fernando Lugo. El ingreso de Venezuela al Mercosur fue acordado por los Presidentes de Argentina – Cristina Kirchner, de Brasil – Dilma Rousseff y de Uruguay José Mujica en la *Cumbre de Mendoza* en 2012, fue duramente criticado por algunos sectores en Uruguay, entonces el Presidente Mujica respondió:

[...] que la decisión conviene a los intereses de Uruguay, y que en ella prevaleció lo político sobre lo jurídico, (la cual se explicaría en que) la política es el arte de las relaciones humanas. Lo jurídico esta para darle garantías. Cuando lo jurídico no se entra a cumplir reiteradamente, hay que cambiarlo, pero eso no quiere decir que podamos hacer cualquier cosa. (Por su parte planteo) ampliar el Mercosur a otros países de la región como Perú y Colombia para tener más cartas con que jugar frente a los grandes socios como Brasil y Argentina. (*La Tercera*, 2012; web)

---

<sup>27</sup> Entrevista personal realizada el 28 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

La toma de decisión que mayor polémica causó en política exterior definitivamente fue el ingreso de Venezuela al Mercosur como miembro pleno, en la historia del Mercosur quizá nunca antes ninguna decisión de política exterior, haya tenido tanta relevancia en el sistema político uruguayo. Esta polémica surge a causa de que:

Previo a la Cumbre de Mendoza, Almagro había asegurado a la oposición uruguaya que el Mercosur no utilizaría la ausencia de Paraguay para concretar el ingreso de Venezuela, ya que para su incorporación faltaba la aprobación de Parlamento paraguayo, el Canciller explicó que fue el Presidente Mujica quien tomó la decisión final. (Sin embargo) la Cancillería había resuelto junto con Mujica no acompañar el ingreso de Venezuela en estas condiciones (*La Diaria*, 2012; web).

Esta toma de decisión tuvo su repercusión en Argentina como también en Brasil, aunque finalmente se define como una decisión consensuada entre los cancilleres de los tres países y aprobado por los presidentes. En palabras de Fernández Luzuriaga:

[...] hay que tomar en cuenta que hubo una importante presión de Argentina y Brasil por sobre Uruguay, una presión además para ser resuelto la situación a nivel personal, entre Cristina Fernández, Dilma Rousseff y José Mujica, para que sea institucional hubo que desplazar de la conversación a los Cancilleres de la conversación, para finalmente decidir el ingreso de Venezuela, esta situación irregular es evidentemente una presión política<sup>28</sup>.

Este mismo caso según el análisis de Bertessaghi, “[...] la toma de decisión del ingreso de Venezuela al Mercosur fue ilegal según el 85% de los juristas uruguayos”<sup>29</sup>, su conclusión coincide con el anterior análisis, donde la decisión final fue tomada por los tres presidentes pero bajo una presión clara de Argentina y Brasil.

Mientras tanto esta toma de decisión a nivel interno, Fernández Luzuriaga (2003) sugiere que en política exterior, “los presidentes, al momento de materializar sus decisiones deben lograr suficiente nivel de consenso dentro del propio poder ejecutivo, la cual respondería al eje Presidente-Canciller”. El caso anterior ejemplifica un asunto expuesto en el marco teórico, de *No Rutina*, es decir, este tipo de asuntos ocurre solo una

---

<sup>28</sup> Entrevista personal realizado el 26 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

<sup>29</sup> Entrevista personal realizada el 28 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

vez, o muy escasas veces, que finalmente culmina en una decisión en *dinámica de grupos pequeños*, estarían involucrados los Presidentes asistentes a la Cumbre de Mendoza.

Otro asunto de vital importancia en política exterior, sucedió al recibir a seis detenidos de la cárcel de Guantánamo, sin duda también fue polémica en Uruguay. En palabras de Bertesaghi la toma de decisión en política exterior por parte de Mujica: “[...] fue muy impulsiva y muy cortante, sin medir las consecuencias, de hecho muchas de sus decisiones fueron malas”<sup>30</sup> dentro de las cuales están la decisión de reconocer a Palestina, siendo Uruguay históricamente aliado de Israel, medida que causo distanciamiento de Israel, más allá de ese incidente diplomático, hoy las relaciones han vuelto a su normalidad. El ingreso de los presos de Guantánamo a Uruguay, fue mal visto por el supuesto vínculo con el terrorismo, aunque finalmente no causo ninguna inseguridad en Uruguay. La prensa uruguaya fue insiste en saber de dónde surgió esa decisión, en tanto el presidente fue consultado varias veces sobre este asunto, a ello Mujica respondió:

[...] las decisiones las voy a tomar yo, lo va a determinar el Presidente de la Republica y no va a pedir consejos a nadie, a ello agrego prefiero tener toda la información, las cosas claras que todavía no las tengo, (Posterior a eso en Julio de 2014), Mujica declaro que consideraba un deber acceder al pedido del gobierno de los Estados Unidos, justificando, me pase toda la vida dándole en contra a la prisión de Guantánamo (*El País*, 2014; web).

## **Las Políticas Públicas Uruguayas con presencia internacional**

### **La Legalización de la Marihuana**

Una política exterior no tradicional como la Legalización del Consumo de Marihuana, fue vista con bastante escepticismo por parte de algunos Estados y visto como ejemplo por otros Estados, y en Uruguay fue oportuno considerar las preferencias de la sociedad en el plano domestico antes que en el escenario internacional, sin dejar de lado las negociaciones internacionales, misma que se expone en el marco teórico. El gobierno uruguayo procuro un espacio de autonomía en sus negociaciones

---

<sup>30</sup> *Ibídem.*

internacionales que satisficiera a sus bases de apoyo, de cara a asegurar la implementación de las políticas públicas especialmente el de la marihuana.

“El JIFE<sup>31</sup> se ha posicionado como el actor internacional más antagónico a los cambios en Uruguay, [...] la postura de UNODC<sup>32</sup> aparece como un actor más abierto a las demandas de la flexibilidad, (a nivel regional) la OEA en su informe *Escenarios para el problema de las drogas en las Americas (2013-2015)* recogió por primera vez la posibilidad de que existan distintas alternativas para el abordaje del problema de las drogas, por ejemplo, la despenalización y la legalización como opción. UNASUR también se posiciona como un actor favorable a la flexibilidad. MERCOSUR presenta una postura que promueve una interpretación flexible del marco jurídico internacional para permitir el desarrollo de alternativas” (Álvarez et al, 2017; 31).

“La construcción de una estrategia internacional tuvo una naturaleza reactiva, decidida como respuesta a los cuestionamientos provenientes desde el exterior” (Álvarez et al, 2017; 37). Si bien es cierto que hay cierto cuestionamiento por parte de los gobiernos Rusia y China sobre la legalización del consumo de marihuana, la sociedad civil internacional se mostró favorable a esta medida. La respuesta internacional no se hizo esperar, dentro de esas ideas estuvo la posibilidad de chocar con las convenciones internacionales, una de las estrategias a seguir fue; “[...] una más activa, que proponía desafiar el orden internacional establecido y, si las circunstancias lo exigían, denunciar las convenciones, otra más reactiva, que buscaba limitarse a la defensa del espacio para desarrollar la iniciativa sin cuestionar el orden vigente” (Lujan, 2017; 40). Uruguay finalmente tuvo una sola voz como respuesta internacional, la imposibilidad de penalizar el consumo y la consecuente necesidad de proteger los derechos humanos principalmente la salud de los consumidores, a su vez mostrar al mundo una política pública diferente, sin incumplir las obligaciones emanadas de los tratados internacionales de derechos humanos, la *regulación y control* por parte del Estado es fundamental, antes que la liberalización de consumo irrestricta. Otro factor importante es la idea de *experimento*, puesto que las políticas de lucha en contra del narcotráfico en general no respondieron a sus objetivos, todo esto sujeto a evaluaciones y potenciales

---

<sup>31</sup> Es la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

<sup>32</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).



rectificaciones, abierto a sugerencias de la comunidad internacional o exportar este modelo de política pública.

Uruguay es uno de los países en que el consumo de marihuana no fue delito antes de la promulgación de esta nueva norma, la demanda por la legalización de producción de marihuana viene desde hace muchos años atrás y la llegada al Gobierno de José Mujica, fue una ventana de oportunidad para los grupos y activistas juveniles para poner en debate dicho proyecto, y el Presidente Mujica no se opuso abiertamente, más al contrario, mientras estaba en Brasil participando en la cumbre de Rio+20, en junio de 2012, afirmó que: “alguien tiene que ser primero” (Valdomir, 2015; 107). Desde entonces la discusión sobre su regulación no se hizo esperar, incluso la casa universitaria más importante del país, La Universidad de la Republica, fue parte del debate junto a otros actores durante el año 2013.

En diciembre de 2013, el Senado Aprobó la Ley 19.172<sup>33</sup>, que consiste básicamente en “montar un mercado regulado de producción, distribución y comercialización de marihuana” (Valdomir, 2015; 108). Es importante destacar que en el Gobierno de Mujica, fue capaz de hacer aprobar políticas públicas que benefician con más derechos a la sociedad uruguaya, en consecuencia son políticas que trascienden a nivel internacional ya se como modelo a seguir o para su discusión, es así que “Uruguay ha desplegado una fuerte estrategia destinada a impulsar enfoques alternativos en políticas de drogas en el marco de la OEA” (Valdomir, 2015: 113). E incluso el Canciller Luis Almagro, en su campaña a la Secretaria General de la OEA, anuncio “que de ser electo impulsara una agenda de derechos a la uruguaya” (*El Observador*, 2015, web). Como respuesta a que “muchos líderes latinoamericanos piensan que esta prohibición general (de venta de drogas) ha fracasado” (*The Economist*, 2012; web).

Este anuncio atrajo mucha atención de los medios de comunicación a nivel país, regional y mundial. Con un claro apoyo de ciertos sectores como: “La Junta Nacional de

---

<sup>33</sup> Ley 19.172, Marihuana y sus Derivados. Control y Regulación del Estado de la Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización y Distribución.

Drogas, que asesora al Presidente, defiende un plan en virtud del cual la producción de cannabis sería un monopolio Estatal” (*The Economist*, 2012, web). Es una clara muestra de la toma de decisión para implementar esta Ley con la participación de asesores externos a su círculo más cercano.

### **La Legalización del Aborto**

El aborto, un tema aun en debate en muchos países de América Latina, con posiciones a favor o en contra, con argumentos morales, religiosos, entre otros. En relación a Uruguay, el 22 de octubre de 2012, el Parlamento uruguayo aprobó el proyecto de Ley que legaliza el aborto durante las 12 semanas de embarazo, después de un debate político y de distintos sectores sociales, que finalmente fue reconocida a nivel internacional por algunos medios de comunicación de esta forma: “Uruguay cimiento su reputación como el más socialmente liberal de los países democráticos de América Latina” (*The Economist*, 2012; web). Este mismo punto fue rechazado en su totalidad por el Gobierno de Tabaré Vázquez quien “amenazo con disolver las cámaras si el Parlamento avanzaba contra el veto que él impuso al segundo intento de aprobación del proyecto” (Larsen, 2016; 14). Aprobada la Ley 18.987, se convierte en un asunto internacional, con discusiones en varios países. Y a nivel interno los sectores políticos y sociales después de su aprobación, aun no conformes intentaron llevar dicha norma a un referéndum nacional para su respectiva derogación, la cual culmino en un pre-referéndum, pero sin posibilidad de cambio de la norma.

Claramente la discusión en Uruguay no fue fácil, el propio Presidente Mujica señaló que “Todo *el mundo está en contra del aborto*. Legalizando e interviniendo, se puede lograr que muchas mujeres retrocedan en su decisión, sobre todo aquellas en los sectores más humildes o quienes están solas” (*BBC*, 2012; web). A estas declaraciones se agrega que el Presidente Mujica “descarto que pudiese ejercer el veto presidencial a este proyecto de ley, (como complemento afirmo que el aborto) es un hecho real que existe en todas las sociedades y es medio hipócrita seguirlo tapando” (*BBC*, 2012; web).

No obstante, algunos políticos de derecha criticaron duramente esta posición del Presidente Mujica, pero nada paro su aprobación en el congreso.

Estas políticas públicas uruguayas tuvieron su repercusión internacional, y según nuestro marco teórico, la política exterior se hace y se lleva a cabo en un entorno nacional e internacional, resultado de la labor de colaciones de interés, por ejemplo el grupo como Plenario de Mujeres del Uruguay<sup>34</sup> (PLEMUU) entre otros, las cuales claramente están vinculadas con las preocupaciones de los partidos políticos y de las preocupaciones de particulares, la que culmino en la campaña diplomática que Uruguay desplego en el sistema internacional, específicamente en la OEA, a favor de hacer cambios en las normas de los Derechos Humanos en favor de la humanidad.

### **El Matrimonio Igualitario en Uruguay.**

No hay duda de que el matrimonio igualitario se va ganando espacio en el mundo paso a paso, son signos de un giro significativo y profundamente arraigado, con la aprobación de esta nueva Ley, Uruguay pasó a ser el segundo país en América Latina en aprobar este tipo de norma. En 2010 se convirtió, “en la demanda prioritaria de Ovejas Negras, la más importante organización que agrupa a Lesbianas, Gays, Bisexuales y personas Transgénero (LGBT) del país” (Arocena & Aguiar, 2016; 48). La inclusión de este tema en la agenda política, “se constituye un ejemplo de éxito de la creciente presión política y capacidad de movilización del movimiento de la diversidad sexual” (Sempol, 2013; 8). El miércoles 10 de Abril de 2013, la Cámara de Diputados de Uruguay aprobó el Proyecto de Ley de Matrimonio Igualitarios, la cual había sido aprobada por la Cámara de Senadores con anterioridad, de esta forma Uruguay daba otro paso importante en favor de los derechos de sus ciudadanos. La cual le convierte a Uruguay dentro de los pocos países que ha aprobado la unión de parejas de igual condición sexual, el año 2013, junto a Francia y Nueva Zelanda.

---

<sup>34</sup> La Plenario de Mujeres del Uruguay, es la Fundación Plemmu, una organización no gubernamental que tiene por objetivo mejorar la condición de las mujeres del país oriental.

La aprobación de esta nueva norma es producto de una serie de campañas, reuniones, concientización del proyecto ante la población, y con manifestaciones fuertes de apoyo al FA, con opiniones divididas en la oposición y opiniones totalmente contrarias al respecto, la cual se refleja en este análisis:

[...] la incorporación de las demandas a la agenda pública provino de un entramado generacional, con una importante acumulación, capacidad de articulación, de *lobby* político de movilización, En este marco puede identificarse una *posición generacional* en las tres demandas, que muestra a los más jóvenes mucho más cercanos a la marihuana, la diversidad sexual y la demanda por el aborto (Arocena & Aguiar, 2016; 55-56).

El Gobierno de José Mujica fue abierto a las discusiones sobre el aborto, el matrimonio igualitario y el consumo de marihuana con la sociedad civil, aun conociendo que hay preocupación por las consecuencias negativas o positivas que podría generar no solo a nivel interno sino a nivel internacional. Por esta implementación de nuevas normas se sugiere que: “el siguiente paso es que la región lleve a cabo una ofensiva diplomática para reformar las convenciones” (*The Economist*, 2012; web), considerando ampliar los derechos de las personas.

Estas políticas públicas impulsadas durante el Gobierno de José Mujica tuvo una gran aceptación por parte de varios países, prueba de ello “ ha sido reconocido por la comunidad internacional al elegir a Uruguay para la celebración de la *Primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe* y para cerrar este reconocimiento, Uruguay “fue electo para ejercer la presidencia de la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo” (Almagro Conde y Porto, 2014; 69), elegido por los miembros participantes de la OEA, conferencia que se llevó en Montevideo entre el 7 y 11 de abril de 2014. Esto también es una distinción por constituirse sede de importantes y diversas reuniones sociales políticas y económicas multilaterales en los distintos niveles de gobierno, estos emprendimientos han reforzado la imagen positiva internacional de Uruguay.

Recapitulando, en otros países plantear estas reformas tendrían altos costos políticos, las cuales serían mal vistas por la opinión pública nacional, fue todo lo contrario en Uruguay e incluso supo poner en debate éste asunto en la agenda internacional, de esta forma Uruguay logra consolidarse como un Estado capaz de ser considerado en el actual sistema internacional. También se debe hacer hincapié en que José Mujica como Presidente “ha mantenido la política económica de libre mercado que ha heredado, y ha respetado la libertad de los medios de comunicación y la independencia judicial” (*The Economist*, 2014<sup>a</sup>; web). Como una muestra del cambio ideológico y aceptación de la estructura económica mundial y como una contraposición a sus opiniones pasadas, e incluso a ciertos sectores del FA.

Durante su gobierno, Uruguay demostró un creciente interés por participar activamente en los ámbitos de negociaciones multilaterales, en este sentido la diplomacia uruguaya tuvo un despliegue continuo, el Presidente José Mujica ha eludido cualquier alusión explícita de liderazgo con vocación internacional, enfatizando que los esfuerzos fueron conjuntos con las instituciones internacionales de Uruguay. El activismo internacional desplegado por el Gobierno de José Mujica se ha canalizado por medio de la diplomacia bilateral y multilateral y la cual tuvo como un icono la diplomacia de alto nivel bajo el Presidente José Mujica. Ésta dinámica ha sido representada en varias visitas a los diferentes países.

Finalmente se puede deducir que la política exterior del gobierno de José Mujica, es el resultado de una fuerte relación y coordinación entre el Presidente Mujica y su Canciller Almagro, a esto se suma, una cancillería con una red diplomática con una orientación principista y liberal. Esta conducción fue fuertemente influida por ciertos grupos de presión que tuvieron la capacidad de insertar temas en la agenda política, de manera semejante los partidos de oposición, los empresarios y los medios de comunicación masiva, fueron impulsores de mayor apertura de Uruguay al mundo que finalmente recae en una mayor presencia de Uruguay.

## **Análisis Psicobiografico del Presidente José Mujica**

Dentro el marco teórico, para indagar en el curso vital del líder construyendo una psicobiografía, se enfoca principalmente en el análisis de sus cogniciones, afecto y relaciones interpersonales de éste a fin de definir aspectos de su personalidad, visión del mundo y estilo de liderazgo. Los instrumentos son biografías, entrevistas y discursos del líder en este caso del Presidente Mujica. Bajo el marco conceptual expuesto: José Mujica nace el 20 de mayo de 1935, en el barrio Paso de la Arena, Montevideo, es criado en una familia de pequeños propietarios agrícolas de la periferia de Montevideo, a muy corta edad queda huérfano de padre y desde joven trabajó en labores de campo, época en que se siente atraído por la luchas sociales, paralelamente cursa el liceo, y se convierte en un activista del movimiento estudiantil, Mujica finalmente no culmina la enseñanza media y abandona por falta de recursos económicos.

Mujica inició una primera militancia política en el sector progresista el Partido Nacional una vez cumplidos los 18, esta temprana vinculación al dinamismo social le “[...] consagro en cuerpo y alma a la actividad política, que fue adquiriendo un perfil decididamente izquierdista y concretamente filomarxista” (CIDOB; 2015, web). En agosto de 1960 fue invitado al Primer Congreso Latinoamericano de Juventudes, que se realizó en Cuba, donde se encandilo con los discursos del Che. Ese mismo año, Mujica tomó la decisión radical de formar parte de Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T).

En los inicios de los ´60, la idea de la lucha armada se instaló en Uruguay, donde surge uno de los líderes revolucionarios más recordados de Uruguay, Raúl Sendic que organizó la primera revuelta de los productores de caña de azúcar. Iniciaron una marcha encabezado por socialistas, comunistas, socialdemócratas y centenares de estudiantes hacia la capital Montevideo, entre sus primeras filas se afrontaba Mujica. Pepe Mujica entonces pasó a ser un combatiente guerrillero los siguientes años, fue apresado, estuvo 14 años en las cárcel, más de 10 de ellos en un régimen de aislamiento. El 8 de marzo de 1985, fue la hora de la libertad de los presos del MLN-T, principalmente de sus líderes,

dentro de los cuales estuvo Mujica, desde entonces siguió con su activismo social y político.

En 1994, Mujica tuvo su primera apuesta electoral de su vida, y es candidato a Diputado, siendo en ese momento la quinta facción el MPP dentro del FA, finalmente gana las elecciones y el 1 de marzo de 1995 debutó como Diputado en representación de Montevideo. En 1999 se presentó a la Cámara de Senadores y ganó ese escaño. El camino de Mujica al poder es distinto incluso al de buena parte de los políticos tradicionales de Uruguay a su vez es distinto a Vázquez, porque no cuenta con una formación y un título universitario, entonces esta entre una carrera de florista de feria y/o exguerrillero.

Mujica fue el hombre auspicioso para las elecciones generales en 2004, donde por primera vez triunfa el FA, y se instala en el gobierno. Mujica con su paciente trabajo de maduración de ideas y estrategias, contribuyó a hacer una realidad la aspiración máxima del FA. Vázquez una vez en el Gobierno, nombra a Mujica como a su Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca. Finalmente en las Elecciones de 2009, sale electo Presidente de la República Oriental del Uruguay.

El interés por asuntos internacionales por parte de Mujica es variado y pronto deja su huella en política exterior: El Presidente José Mujica invita a Estados Unidos y a Europa a cambiar el enfoque de lucha contra las drogas con políticas públicas diferentes y a estudiar nuevas alternativas, el entonces Presidente se expresaba de la siguiente manera:

Para un país pequeño es posible ensayar esto, pero también es muy posible para un país desarrollado, por los medios que tiene. Las sociedades industriales son las que tienen que cambiar. Europa también, creo, tiene que cambiar. Y en Latinoamérica hay un creciente consenso entre países con distintas tendencias políticas sobre la necesidad de debatir la legalización de la marihuana (Sierra; 2014, 109).

En relación con la literatura expuesta, el Presidente Mujica recae en una línea de *líder predominante* que tiene el *poder de hacer la elección y toma de decisión individual*, y la decisión sobre los presos de Guantánamo responde principalmente a eso,

además de tomar la decisión sin consultar a nadie, pero también tiene su consecuencia en suministrar una salida para expresar motivos hondamente arraigados, la cual fue estar en contra del funcionamiento de la prisión de Guantánamo. Dentro de sus características principales de *líder predominante*, paralelamente es un *líder conciliador*, que se refleja en su necesidad de establecer y mantener relaciones amistosas con la mayor cantidad de países posibles, la cual le valdría una relación cercana con el Presidente Barack Obama. Esta decisión le valió a Mujica para avanzar en su carrera política y reforzar sus recursos políticos y terminar su gobierno con una aprobación por sobre el 65%. Este reconocimiento también lo hizo el propio Presidente Obama quien expuso: “El Presidente Mujica tiene una extraordinaria credibilidad en lo que se refiere a asuntos de democracia y derechos humanos, dados sus fuertes valores y su historia personal, y es *un líder en estos asuntos en todo el hemisferio*” (*La Nación*, 2014; web).

El presidente José Mujica no solo representa un cambio significativo respecto del pensamiento predominante en política exterior de anteriores periodos de gobierno, sino en el modelo ideal de Estado en necesidad para la inserción y presencia en el sistema internacional. Ya antes de ser Presidente de Uruguay tenía motivación y conocimiento sobre el sistema internacional. En ese sentido, José Mujica señalaba que “hay que abrir un horizonte que sea cuestionador de la sociedad capitalista, del sistema, que sea fundador de valores. Pero hay que tener el coraje de escupir mucha cosa sacrosanta que viene del pasado, se impone un replanteamiento global de la cuestión del socialismo del siglo XXI” (Mujica & Arocena, 2003; 10).

En consecuencia la presencia internacional de Mujica se solidificó en 2013, y Uruguay viene a ser reconocido a nivel mundial por promover la legalización de la marihuana, un esfuerzo pionero por controlar el poder de los narcotraficantes y hacer la transición hacia el tratamiento del abuso de drogas como un problema de salud pública más que criminal.



Un aspecto valorado de su personalidad de Mujica a nivel global, es su presencia ante cualquier evento importante sin corbata y con un atuendo de campesino, que ha estremecido a la sociedad internacional, un par de veces hablando de las tribunas que le brindaron el poder. En cinco años de gobierno ha puesto a Uruguay en la escena global, no por presentar simples discursos sino por las políticas públicas implementadas en su gobierno, aunque muchos podrían definir a nivel mundial a Uruguay como un laboratorio político y social, lo cierto es que es un país vanguardia.

En particular se demuestra que en relación al Gobierno de Vázquez, Mujica demuestra de manera significativa su capacidad de diálogo y controlar eventos, un aspecto de liderazgo vinculado a políticas sociales, proactivas y ambiciosas, y una sensación de experimento y eficacia en asuntos internos como con asuntos internacionales. Mujica demuestra menos complejidad conceptual filosófica, una dimensión clave del estilo cognitivo que determina cuanta diferenciación tiene del resto que lo rodea.

## **CAPITULO IV**

La proyección mundial de Uruguay entre 2010 y 2015 es notable, principalmente por la llegada del Presidente José Mujica, y la implementación de las políticas públicas que otorgan mayores beneficios a su población, entonces fue necesario conocer que sucedió en los ámbitos económicos, militares, ciencia, turismo, ayuda al desarrollo entre otros, es necesario comprender todas esas áreas para el estudio de la presencia internacional y la globalización presente, además para comprender mejor la política exterior y la influencia de Uruguay en el sistema internacional.

En consecuencia se decide que el primer paso ambicioso de esta investigación, sería la de medir comparativamente la presencia internacional de Uruguay, entre la gestión del Gobierno de Vázquez y del Gobierno de Mujica.

### **Presencia Global de Uruguay 2005-2015**

La presencia global de Uruguay, consiste en llegar y estar afuera de sus fronteras, para tener en cierto grado de representación, un país necesita tener cierto nivel de inversiones, proyección cultural, vínculos sociales o de cooperación y algunos casos de actividad científica o militar. El Siglo XXI, es cuna de la expansión de nuevos actores en el sistema internacional, con una creciente interdependencia de procesos relacionados con la expansión de la comunicación a través del internet, el crecimiento de los flujos financieros, el comercio internacional, los movimientos migratorios y una serie de conflictos internacionales, etc. Son aspectos fundamentales a tomar en cuenta en política exterior. Del mismo modo, comienzan a surgir o fortalecerse proyectos de integración económica y política principalmente en América Latina.

Mientras tanto se establece una agenda en asuntos políticos de carácter transnacional como el cambio climático, la seguridad alimentaria y energética, el crimen organizado o el terrorismo internacional, en la cual son parte todos los Estados. A su vez Uruguay en particular fue escenario de debate al abordar temas sobre políticas sociales

como: el aborto, el matrimonio homosexual y el consumo de la marihuana, las cuales fueron temas de discusión en agendas regionales y/o mundiales.

En esta investigación se hace una medición de la Presencia Global de Uruguay la cual, recién fue incorporada en la edición del Índice Elcano de Presencia Global en el año 2016, en dicha medición ocupó el puesto 74 de los 100 países para los que se calculó. Mientras tanto en esta investigación se hizo la comparación de la presencia global de Uruguay entre los años 2005-2015. La proyección uruguaya está relativamente acorde a su lugar que ocupa en términos de su PIB que es en el puesto 75 (Fondo Monetario Internacional, 2016, web) y en términos geográficos ocupa el puesto 91, goza de una posición geográfica estratégica, es el punto idóneo de ingreso al interior de Sud América por el Río de la Plata, pero fundamentalmente es el puerto natural de la cuenca del plata, que constituye un ingreso importante para su economía.

### **Presencia Económica**

Antes de iniciar la comparación, es importante tomar en cuenta que la medición de la presencia global de Uruguay está definida bajo límites de escala de puntuación que va de 0 a 1000, en consecuencia, la presencia económica internacional de Uruguay en comparación con la presencia económica global es nada.

El comportamiento del crecimiento de presencia económica global de Uruguay no es homogéneo dentro del período 2005 – 2015, lo que permite analizar la evolución de la presencia global de forma acíclica en la variable de *flujo de exportación de productos energéticos (Petróleo, productos refinados y gas)*, por ejemplo: al comparar estas evidencias en el Gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010) se alcanzó en puntaje más alto en la medición que es 0,90 puntos y el más bajo es 0,41 puntos. Mientras tanto en el Gobierno de José Mujica (2010-2015) se disminuye aún más, el punto más alto es 0,29 y el más bajo 0,10 (Ver Gráfico 1.0). Esta pérdida de presencia está vinculada con la caída continua de los precios internacionales del petróleo, a su vez de la poca demanda internacional de bienes energéticos, a ello se suma que Uruguay no es un país productor de petróleo. Mientras tanto a nivel interno el flujo de exportación de productos

energéticos tuvo una caída considerable también, aquí se muestra algunos resultados, bajo el Gobierno de Tabaré Vázquez las retribuciones fueron mayores, el ingreso económico más alto fue US\$ 208.416 en el año 2010, mientras tanto el más bajo fue US\$ 79.242. Por el otro lado, durante el Gobierno de José Mujica el más bajo fue el año 2015 con un total de US\$ 21.911 y el más alto el año 2014 con un total de US\$ 101.856 (Fuente: UNCTADStat).

América del Sur es un productor importante de petróleo crudo y la caída de los precios impactó fuertemente de diferentes formas a los países, en este caso, afectó a la presencia internacional de cada uno de los Estados, siendo Venezuela el mayor perdedor, después, Brasil, Colombia. Uruguay de los 10 países de Sud América es el último en las exportaciones, es un país netamente importador de petróleo crudo. Solo produce biocombustible para consumo interno. En conclusión la presencia global en esta variable a nivel mundial es nada, incluso en la región lo convierte en un país netamente importador, que lo han impulsado al Gobierno de Uruguay hacer licitaciones a compañías petroleras internacionales con el fin de hacer exploraciones y una eventual producción.

Los datos para la variable del *flujo de exportaciones de bienes primarios (Comida, bebidas, productos agrícolas)* en la medición de presencia global, muestra un importante cambio de tendencia, a diferencia de la anterior variable. Como resultado de la medición durante el Gobierno de Vázquez (2005-2010) el puntaje más bajo fue 12,00 el año 2007, mientras que el más alto fue 17,74 el año 2009. Por el otro lado, dentro del Gobierno de Mujica (2010-2015) el puntaje más bajo fue 14,47 el año 2011, y el más alto es 16.69 en el año 2015. Esto explica, que la presencia global en esta variable, en el Gobierno de Vázquez ha crecido y en el Gobierno de Mujica se ha mantenido sin perder su cuota de presencia. (Ver Gráficos 1.0 – 1.1). A nivel interno el crecimiento del *flujo de exportación de bienes primarios* fue positivo, con una bonanza económica considerable para Uruguay, con un alza continua que inicia en el Gobierno de Vázquez, con un ingreso base US\$ 2.815.230 en el año 2006 y el máximo fue de US\$ 5.132.200

en el año 2010. Mientras tanto, durante el Gobierno de Mujica el ingreso menor fue US\$ 5.829.110 en el año 2015 y el máximo fue US\$ 7.096. 362 el año 2014 (Fuente: UNCTADStat).

En el contexto mundial la presencia global en este sector es mínima, en comparación con algunos países de Sudamérica está por sobre Paraguay y Bolivia con una diferencia ínfima, que lo convierte en el 8vo país, el crecimiento de la presencia fue constante gracias al efecto de un alza en el precio internacional de los bienes primarios que obviamente tiene un efecto en un aumento de las exportaciones, que mantuvo un buen ritmo de crecimiento del sector, pero resulta insostenible en el tiempo puesto que entre 2005 -2015 tiene ciclos de crecimiento

Como resultado en el Gráfico 1.0, en su variable *flujo de exportación de manufacturas (Productos químicos, maquinaria)*, muestra una leve pérdida de presencia global, considerando que en el Gobierno de Vázquez se obtuvo el punto más alto que es 1,31 en el año 2006 y el más bajo es 1,07 en 2010, los resultados fueron aún más bajos en el Gobierno de Mujica en puntaje más alto fue 1,14 en el año 2011, y el más bajo fue 0,85 en 2015. (Ver Gráfico 1.0 – 1.1). Haciendo una comparación con las dos variables anteriores esta variable tiene mayor presencia global que el flujo de exportación de productos energéticos. A nivel nacional el *flujo de exportación de manufacturas* creció a un ritmo constante, siendo así, los ingresos en el Gobierno de Vázquez fueron de la siguiente forma: el ingreso más bajo fue US\$ 1.174. 091 en el año 2006, y el más alto fue US\$ 2.016. 734 en 2010. Mientras tanto durante el Gobierno de Mujica el ingreso más bajo fue US\$ 1.840.404 en el año 2015, y el más alto fue 2.082.397 en 2013 (Fuente: UNCTADStat).

La caída de los precios de las manufacturas, fruto del enlentecimiento de la demanda internacional y los cambios de los precios en el sector y la crisis internacional de 2008 a nivel global, tuvieron fuerte incidencia en este sector en Uruguay y finalmente

deja sepultado la fase recesiva que viven Brasil y Argentina, que finalmente desempeña negativamente en el desempeño de las ventas externas de manufacturas y pierde su presencia global en el área, y tampoco es alentador la posición dentro de Sudamérica puesto que esta solo sobre Paraguay Ecuador y Bolivia, con escasos dígitos arriba.

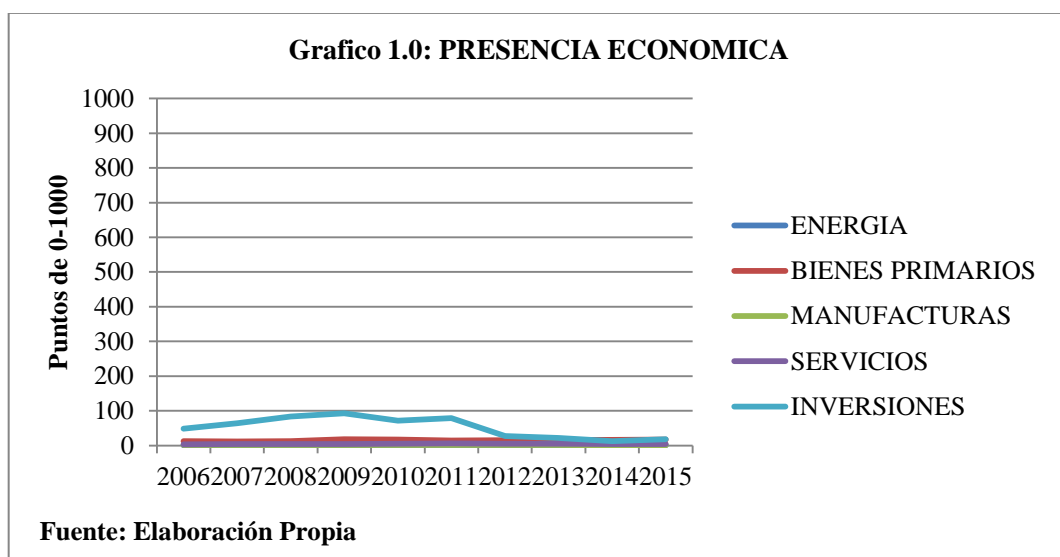
Al comparar los resultados de la medición de presencia global de la variable *flujo de exportación de servicios (en transporte, construcción, seguros, servicios financieros, informática medios de comunicación, servicios culturales y personales)*, muestra una subida y bajada progresiva. Durante el Gobierno de Vázquez el punto más bajo es 3,32 el año 2006 y el punto más alto es 4,77 el 2010. Mientras tanto en el Gobierno de Mujica el punto más alto es 5,73 en el año 2011, y el más bajo es 4,15 en 2015 (Ver Gráfico 1.0-1.1). En el análisis a nivel interno, el crecimiento tuvo un crecimiento continuo entre 2006 y 2010 mientras tanto se mantuvo en los años 2011 y 2012 y con una leve caída en los años siguientes. Durante el Gobierno de Vázquez, el número menor de exportación fue US\$ 1.387 en el año 2006 y el número mayor fue US\$ 2.688 en el año 2010. En el Gobierno de Mujica el número más bajo fue US\$ 3.118 en el año 2015 y el más alto fue US\$ 3.642 en el año 2012 (Fuente: UNCTADStat).

A nivel mundial sobre el comercio de servicios Sudamérica es la última región en exportación y a nivel regional Brasil es primero después Argentina, mientras Uruguay está sobre Bolivia, Ecuador y Paraguay, pero en términos reales las diferencias son nimias, al finalizar el Gobierno de Mujica se evidencio una caída, que viene acompañado con la recesión económica de Brasil que es el país donde se exporta más, pero sin duda se observa que la industria de servicios a nivel global tiene problemas evidentes en el comercio internacional, especialmente en acceso a nuevos mercados en condiciones competitivas.

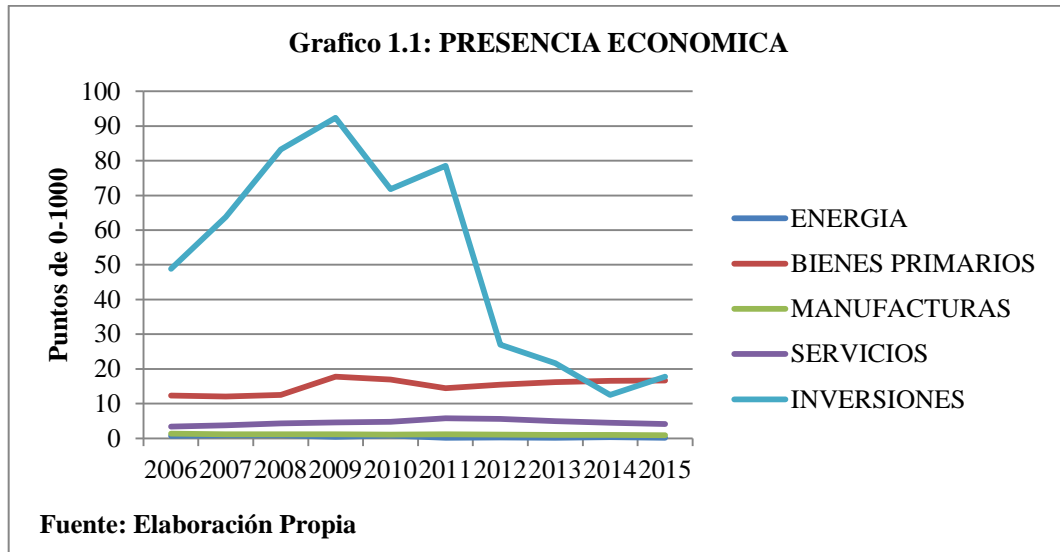
En el análisis de los resultados de la presencia global del *stock de inversión directa extranjera en el exterior* de Uruguay perdió gran parte de su cuota de presencia,

considerando que se tuvo los puntos más altos según la medición durante el Gobierno de Vázquez, el más bajo fue 48,86 en el año 2006 y el más alto fue 92,34 en 2009, aunque con una leve caída el año 2010. Mientras tanto en el Gobierno de Mujica el puntaje más alto fue 78,56 el año 2011 y el más bajo 12,47 el año 2014. (Ver Gráfico 1.0-1.1). Visto desde una perspectiva interna sobre el *stock de inversión directa extranjera en el exterior* se ha detectado una pérdida de presencia global debido a la reorientación económica, más enfocada en la apertura de mercados y exportación de bienes y el mercado externo de inversiones no fue atractivo para los empresarios uruguayos. Durante el Gobierno de Vázquez las inversiones en el exterior fueron variadas, el monto mínimo fue US\$ 218.422 en el año 2006 y con monto máximo de US\$ 399.123 en el año 2009, mientras en el período posterior es decir el del Gobierno de Mujica, las inversiones cayeron de manera considerable; la más baja fue US\$ 78.384 en el año 2014, y el más alto fue 354.418 en el año 2011(Fuente: UNCTADStat).

A nivel global la región tampoco tiene peso en inversión directa extranjera en el exterior, Brasil es el primero país, después Chile y Uruguay estuvo sobre Paraguay y Bolivia hasta 2010, y de ahí en adelante fue el último país.



El Grafico 1.0 muestra que la presencia global de Uruguay es mínima, para hacer un análisis con mayor detalle se muestra el Grafico 1.1.



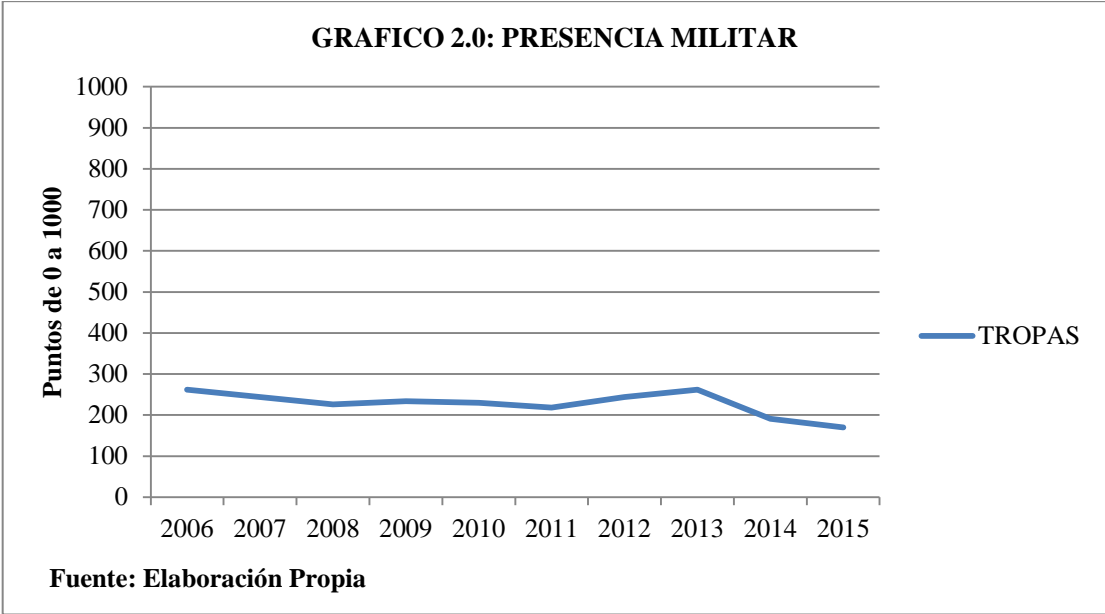
En resumen, un incremento en presencia económica viene determinado por un aumento en las exportaciones de bienes primarios, manufacturas y de servicios, y la caída de la presencia económica está representada por las inversiones en el exterior y las exportaciones de energía, sin duda alguna en el caso de Uruguay está determinada por su matriz productiva y la consolidación de mercados y la búsqueda constante de nuevos mercados, aunque no se debe olvidar la caída de los precios internacionales de los hidrocarburos en los últimos años ha afectado sustancialmente los valores para esta variable que suma los puntajes más bajos de la presencia económica. En conclusión, durante el Gobierno de Tabaré Vázquez, fue el periodo de intensas ganancias de presencia global, mientras tanto en el Gobierno de Mujica, se perdió esa cuota de presencia ganada, aunque cabe recordar que a diferencia del Gobierno de Vázquez, en el Gobierno de Mujica se gana una presencia amplia en el mercado de Estados Unidos.



### **Presencia Militar**

Los resultados de la presencia militar de Uruguay en las *misiones internacionales* muestra una pequeña variación en su tendencia, aunque se demostró una cuota importante de presencia a nivel internacional, alcanzando el segundo mayor puntaje de todas las variables medidas. Cabe mencionar que Uruguay es un actor relevante a la hora de participar en las misiones de paz, porque es un país que coopera en buscar soluciones a crisis internas de algunos países como Haití, a eso se debe sumar las innumerables participaciones que tiene, principalmente en África. Esta participación, en el actual sistema internacional, es una herramienta importante de acción en el marco de la cooperación y las relaciones internacionales, cuyo propósito es otorgar seguridad a la comunidad internacional y Uruguay tiene un fuerte compromiso con ello. Según los resultados de la medición, la presencia militar se resume en lo que sigue: en el Gobierno de Vázquez el punto más bajo es 230,00 el año 2010, y el más alto fue 262,00 en 2006, Presencia desplegada en Congo, Etiopia y Haití. Por el otro lado, en el Gobierno de Mujica el punto más bajo es 170,00 el 2015 y el más alto 261,00 en el 2013, (ver gráfico 2.0.) la cual muestra la contribución positiva de la dimensión militar siendo uno de los países con mayor presencia global en esta variable.

Durante la Administración de Vázquez, el número mayor de efectivos militares desplegados en misiones internacionales fue 11.135 en el año 2008, y el menor número fue 9,867 en el año 2006, mientras tanto en la administración de Mujica, el número mayor fue 10,394 y el número menor fue 8,266 el año 2013 (Fuente: Naciones Unidas-Misiones de Paz).



Mientras tanto en el *equipamiento militar*; es decir, suma ponderada de medios militares de proyección: portaaviones, fragatas, cruceros, destructores, submarinos de propulsión nuclear, buques de proyección anfibia, aviones de transporte estratégico medios y pesados y aviones cisterna, sigue siendo Estados Unidos con el mayor puntaje a nivel mundial según el Índice Elcano de Presencia Global (IEPG 2015, 2016, 2017). Mientras tanto por el lado de Uruguay no se encontraron los datos exactos requeridos por el Índice Elcano de Presencia Global.

### **Presencia Blanda.**

La presencia blanda mide las migraciones, el turismo, el rendimiento deportivo en competiciones internacionales, las exportaciones de servicios audiovisuales, la proyección de información en Internet, el número de patentes internacionales, los artículos publicados en revistas científicas, el número de estudiantes extranjeros y, por último, el gasto en ayuda al desarrollo. El análisis de los resultados en mayor detalle, muestra una tendencia cíclica en la presencia global de *migrantes internacionales* a Uruguay, esto ocurre a pesar de que Uruguay ha trabajado en Políticas Públicas a favor de la inmigración internacional, resultado que debería ser positivo de 2014 en adelante. La medición arroja los siguientes resultados, en el Gobierno de Vázquez el punto más bajo es 0,91 en el año 2006 y el más alto 3,59 en 2008. Y durante el Gobierno de Mujica el más bajo es 1,00 en el año 2011 y el más alto es 3,38 en el año 2013, (Ver gráfico 3.0-3.1). En el análisis a nivel interno, el número de residentes que recibió otorgación de visa definitiva, a nivel nacional de Uruguay fue muy variable, aunque en los últimos años se refleja un crecimiento constante, a pesar de que es uno de los países de Sudamérica con menor porcentaje de inmigrantes por el alto costo de vida. Los siguientes datos son muestra de ello, bajo el gobierno de Vázquez la concesión de visa definitiva más baja fue 1.156 en el año 2006, y el más alto en 3.981 en el año 2008, y en el Gobierno de Mujica el más bajo es 1.071 el año 2011 y el más alto es 3.748 en el año 2013 (Fuente: División de Población de Naciones Unidas).

La presencia global de llegadas de turistas a fronteras ha perdido su cuota en una dimensión muy pequeña, además Uruguay no es el destino favorito del turismo a nivel mundial y tampoco a nivel de Sudamérica. Pero sin duda la Ciudad Punta del Este es la región más visitada dentro de Uruguay, “[...] situación llama poderosamente la atención del gobierno, e inicio una promoción de sus atractivos turísticos” (Uruguay Natural, 2017, web). Las evidencias de la medición se expone de la siguiente forma, en el Gobierno de Vázquez el puntaje más bajo es 87,56 en el año 2006 y el más alto es 117,00 en el año 2009, mientras tanto durante el Gobierno de Mujica el más bajo es

66,44 en el año 2014, y el más alto es 95,08 en el año 2011, (Ver gráfico 3.0-3.1). Los datos muestran caídas en su proyección externa. La medición interna de la llegada de turistas a fronteras nacionales de Uruguay entre 2005 – 2015 se refleja de cierta manera en crecidas cortas como también en caídas cortas, arrojando los siguientes resultados: en el Gobierno de Vázquez el registro más bajo es de 12.647 turistas en el año 2006 y el máximo registro es de 16.853 en el año 2009. En el Gobierno de Mujica el registro menor es 13.728 en el año 2014 y el mayor es 18.694 en 2011 (Fuente: Base de datos estadística de la Organización Mundial del Turismo de Naciones Unidas).

En Deportes, el Fútbol es la actividad que tiene gran peso en la configuración de la presencia blanda de Uruguay, ya que es una constante que su selección mayor esté dentro de las primeras selecciones a nivel mundial, llegando a ser cuarto en el año 2010 en el Mundial de Sudáfrica. La medición nos muestra que en esta variable se llega a los puntajes más altos de toda la medición de la presencia global de Uruguay. En el Gobierno de Vázquez, la selección cosechó el peor puntaje con 507,55 el año 2006 y el máximo fue 611,45 en el año 2010, y en el Gobierno de Mujica el puntaje más bajo es 651,93 en el año 2012 y el máximo es 836,95 en el año 2011, (Ver gráfico 3.0). Siendo así que Uruguay es conocido por su fútbol a nivel global con sus máximas figuras como Luis Suárez y Diego Forlán entre los años 2010-2015. En la suma ponderada de puntos según la FIFA, los puntos conseguidos son los siguientes: en el Gobierno de Vázquez el puntaje menor es 806 en el año 2006 y el máximo 1174 en el año 2010. Mientras tanto en el Gobierno de Mujica el puntaje menor es 1047 en el año 2012 y el máximo 1309 en el 2011, llegando a ser primero en la tabla de la Confederación Sudamericana de Fútbol (Conmebol) (Fuente: Federación Internacional de Fútbol Asociado).

En la medición de presencia global, también entra la variable del medallero de los Juegos Olímpicos de Verano, la cual es el lado negativo en deportes para Uruguay, donde no se ha ganado ninguna medalla en ninguna de las dos competiciones de Pekín 2008, donde China fue el máximo ganador con 100 medallas, y tampoco Uruguay ganó

medallas en Londres 2012, donde Estados Unidos fue el máximo vencedor con 104 medallas (Fuente: Comité Olímpico Internacional).

La Presencia Global en el número de suscriptores a Banda Ancha Internet, sin duda, ha sido progresiva en el tiempo, siendo Uruguay el país con la transmisión de datos más veloz de Sudamérica, y en la medición de esta variable, los resultados son los siguientes, bajo el Gobierno de Vázquez el punto más bajo es 2,09 en el año 2006 y el más alto es 3,05 en 2009, mientras tanto en el Gobierno de Mujica el punto más bajo es 3,02 en el año 2011 y el más alto es 4,19 en 2014, (Ver gráfico 3.1), al comparar los resultados podemos apreciar un crecimiento de presencia de Uruguay en ambas gestiones. En el análisis al nivel interno el número de suscriptores fue de crecimiento constante entre 2006 y 2015, los resultados son los siguientes, durante el Gobierno de Vázquez la suscripción menor fue 106.582 en el año 2006 y el máximo 383.549 en 2010 y en el Gobierno de Mujica el número menor fue 472.876 en el año 2011 y el máximo fue de 900.933 en el 2015 (Fuente: Unión Internacional de las Telecomunicaciones).

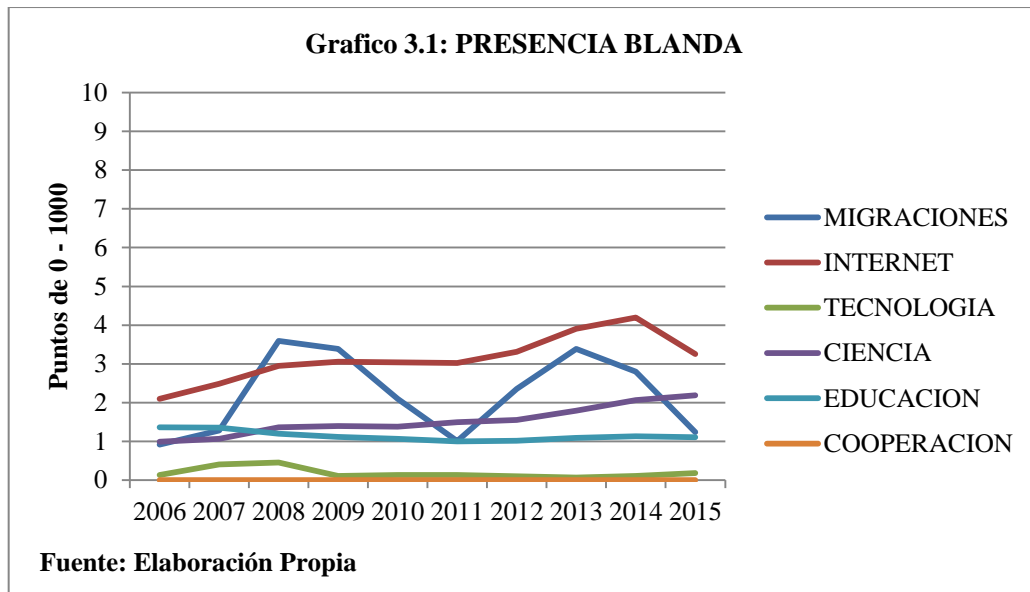
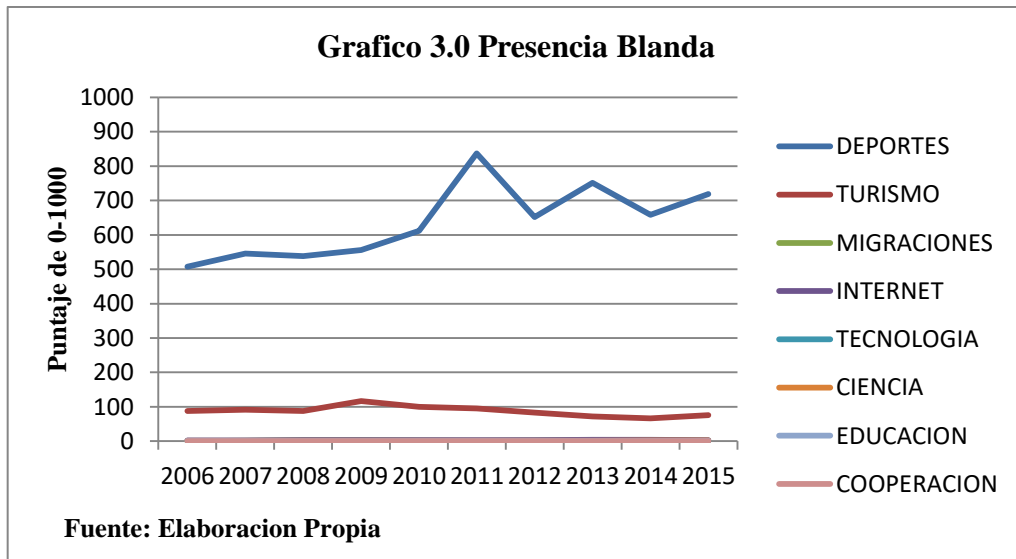
La presencia global de la variable *tecnología: patentes orientadas al exterior* según la medición de todas las variables es el que tiene menor presencia, a su vez pierde aún más su cuota de presencia en el Gobierno de Mujica, la medición muestra los siguientes resultados, en el Gobierno de Vázquez el puntaje más bajo es 0,10 en el año 2009 y el más alto es 0,45 en el año 2008, mientras tanto en el Gobierno de Mujica el más bajo es 0,06 en el año 2013 y el más alto es 0,18 en el año 2015, (Ver gráfico 3.1), esta posición registra un decrecimiento de presencia, siendo el más bajo en términos de comparación con todas las variables. Y en el análisis del nivel interno los datos no son muy alentadores dado que la invención y suscripción de patentes orientadas al exterior son muy bajas al igual que en la mayoría de los países de Sudamérica, los datos son los siguientes, en el Gobierno de Vázquez el número menor de solicitud de suscripción es de 17 en el año 2009 y el mayor fue 72 en 2008, y en el Gobierno de Mujica el número

menor fue de 13 en 2011 y el mayor fue 54 en 2015 (Fuente: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual).

Los datos para la variable *ciencia: número de artículos, notes reviews publicadas en los ámbitos de artes y humanidades, ciencias sociales y ciencias* muestra un crecimiento constante entre 2006 y 2015, es decir que su cuota de presencia global fue en incremento, los resultados son los siguientes según la comparación: durante el Gobierno de Vázquez el punto más bajo es de 0,99 en el año 2006 y el más alto es 1,39 en el 2009, en comparación con el anterior Gobierno, en el de Mujica el más bajo es 1,49 en el año 2011 y el más alto es 2,18 en 2015 (Ver gráfico 3.1). A pesar de que es una de las variables con puntos bajos que no sobrepasan los 2,50 puntos, es la mayor continuidad de ascenso que venía experimentando Uruguay entre 2006 y 2015, siendo así, la unidad que mayor presencia gana con un crecimiento constante de todas las variables medidas, a su vez, es el reflejo del alto nivel cultural que tiene Uruguay. En el análisis interno los resultados son los siguientes: en el Gobierno de Vázquez, el número de artículos publicados más bajo fue 479 en 2006 y el más alto 720 en 2010, y en el Gobierno de Mujica el más bajo fue 818 en el año 2011 y el más alto es 1473 en 2015, (Fuente: Thomson Reuters-Web of Knowledge).

El gráfico 3.1 en su variable *educación: número de estudiantes extranjeros en educación terciaria en territorio nacional* muestra una caída y subida aleatoria con poca notoriedad. En términos generales, la presencia global en educación se confirma que se mantiene constante durante el tiempo de medición, los resultados según la comparación son los siguientes, durante el Gobierno de Vázquez el punto más alto es 1,36 en el año 2006 y el más bajo es 1,06 en el año 2010, y en el Gobierno de Mujica el punto más bajo es 0,99 en el año 2011 y el más alto es 1,13 en 2014, (Ver gráfico 3.1). En el análisis a nivel interno no varía mucho con lo de la presencia global, dado que se mantiene, no hay crecidas elevadas ni caídas alarmantes, los datos son los siguientes, durante el Gobierno de Vázquez el número de estudiantes en educación terciaria en Uruguay el más bajo fue

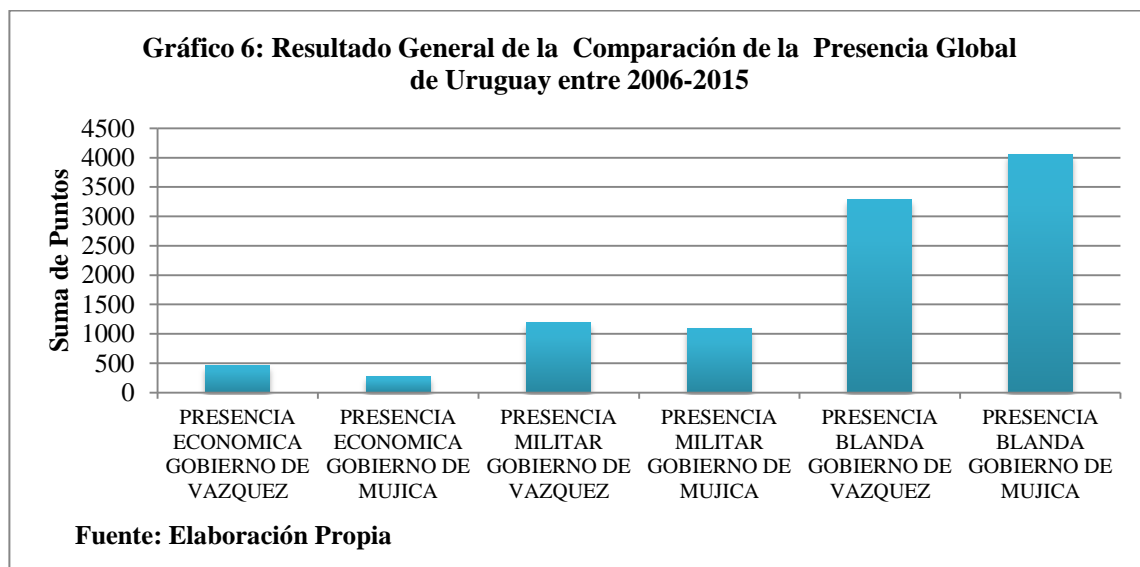
de 553 en el año 2008 y el más alto fue 623 en el año 2007 y en el Gobierno de Mujica el más bajo fue 559 en el año 2011 y el más alto fue de 665 en el año 2014 (Fuente: Unesco).



El gráfico 3.0 muestran, el crecimiento en un ritmo mayor de la presencia blanda por sobre la presencia económica y militar de Uruguay para los años que se ha calculado, aunque no es un incremento generalizado de todas las variables.

Como resultado general, cada una de las dimensiones económica, militar y blanda, contienen diversas variables, que determinan en última instancia, la magnitud y naturaleza de su evolución; de este modo, en la dimensión de la presencia económica, la variable de mayor presencia recae en la exportación de productos primarios considerando la matriz productiva de Uruguay. Mientras tanto en la presencia militar recae en la presencia de tropas militares uruguayas en misiones de paz, y en la presencia blanda, deporte, suma los puntos más altos, y es en donde más ha crecido Uruguay, este crecimiento es generalizado y superior durante el Gobierno de Mujica en comparación con el Gobierno de Vázquez, como se aprecia en el gráfico 4.0, la Presencia Blanda es la que registra notables aumentos, seguido por la presencia militar y finalmente culmina con la presencia económica.

La Presencia global fue calculada por periodicidad anual, lo que permite observar año a año el ritmo de crecimiento global, las principales variables, que más han perdido su presencia global son inversiones y energía. Mientras la que más ha ganado es el Fútbol, Ciencia e Internet.



Uruguay tiene un perfil de presencia fundamentalmente blando, dimension que supone más del 60% de su presencia global. En síntesis, la suma total de todas las



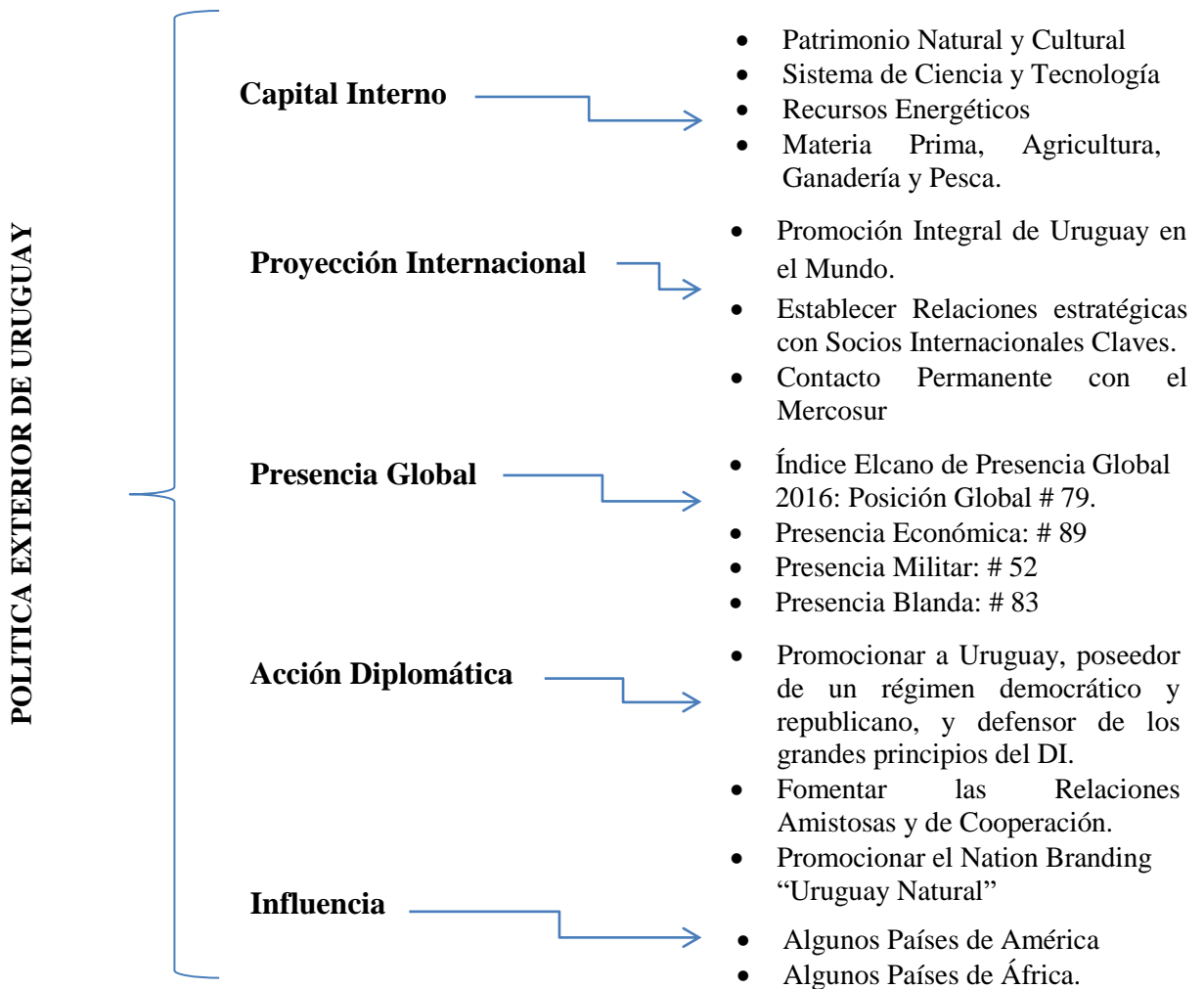
variables en la presencia económica de los 5 años fue de 461 puntos durante el Gobierno de Vázquez, mientras tanto bajo de Gobierno de Mujica apenas se llegó a 267 puntos, que se concluye como la perdida de presencia económica a nivel global. En la variable de presencia militar, en el Gobierno de Vázquez la suma total fue 1195, mientras tanto en el Gobierno de Mujica se llega a 1084 puntos, también se concluye que pierde su presencia militar en un porcentaje pequeño, por último, en la presencia blanda, durante el Gobierno de Vázquez la suma total fue de 3281 puntos, mientras tanto en el Gobierno de Mujica se llega a un número total de 4053, y se concluye que en esta variable gana presencia global, aunque sumadas las tres variables en la presencia global es mínima.

A pesar de esta realidad, se relaciona a Uruguay como un país con influencia debido al ejercicio que hace del poder de forma blanda, es decir una relación de poder con presencia, pasando de poder blando a presencia blanda, un país con presencia e influencia debido a su imagen positiva en el cumplimiento de los grandes principios del derecho internacional, la cual le permite gozar de una aceptación para poder ejercer cargos en algunos organismos internacionales por ejemplo, la Secretaria de la Organización de Estados Americanos y/o ser parte de los Miembros No Permanentes del Consejo de Seguridad.

### **Resultados de la medición: la proyección internacional de Uruguay**

Sin duda alguna, la presencia global medida en esta investigación, nos otorga el resultado de la proyección internacional de Uruguay, con una zona de influencia en el mundo a través de su diplomacia, es decir, de ser una nación que conoció la influencia de vecinos poderosos, ha pasado a ser un país con suficiente capacidad y recursos humanos para influir y poner temas en la agenda internacional cuando le toco actuar. Por eso su medición resulta doblemente interesante desde el punto de vista del estudio de la acción exterior de Uruguay, desde su promoción internacional como ejemplo se tiene: *Uruguay Natural*, “[...] una marca posicionada como una de las mejores en América, una política que se fundamenta en el sentimiento de unidad e identificación de los

uruguayos, algunas de sus características que representa son: calidad de vida, tradiciones, grandes hazañas futboleras, el mate, las tortas fritas y el carnaval”. (*El País*, 2016, web) y como en la de política exterior en estricto sensu, la cual se sintetiza en el siguiente cuadro.



A pesar de la pérdida de cuota de presencia global según datos duros, durante el Gobierno de José Mujica, cabe señalar que esta tendencia es distinta bajo un análisis

cualitativo, tendencia que se acelera a un cambio positivo en el Gobierno de Mujica, la cual se explica a continuación. A inicios de 2010, eventualmente la mayoría de las personas a nivel global no conocían nada de las tierras del sur, especialmente de Uruguay, aquellos pocos que conocían probablemente fue por su fútbol, pero la asunción al Gobierno de José Mujica en Marzo de 2010, fue el inicio para que Uruguay “[...] sea tema de comentario en la comunidad internacional, es decir: en la televisión, en la radio, los diarios, los intelectuales, los feriantes, todos empezaban a conocer a Uruguay, desde Moscú, Tokio o Washington” (Danza & Tulbovitz, 2017, 13). “La asunción de José Mujica llegó para ser quizá la historia más contada, una historia real en tiempos actuales. En el sistema internacional su aceptación fue tal, que pronto fue conocido en varios países y a nivel interno la aceptación no fue unánime, pero Mujica se supo ganar el cariño de su pueblo” (Rabuffetti, 2015, 34).

Los diarios más prestigiosos del mundo como el británico *Financial Times* (2010), dentro de sus Titulares más destacados esta “*El Presidente de Uruguay tiene solo \$2.000 a su nombre*”, en la misma nota hacen conocer que el Presidente no tiene ni una cuenta bancaria, *El País* de España (2014) titulaba *Retrato de Uruguay, el país que sorprende al mundo*, la cual se puso de moda. *The New York Times* *The Wall Street Journal* también hacían reportajes sobre el Gobierno de Mujica. Una publicación tan prestigiosa como la británica *The Economist* nombra *País del Año a Uruguay por su receta para la felicidad humana*, se masifica los análisis, sobre cuáles fueron los factores para llegar a esa conclusión, los medios masivos entienden que Uruguay ya no es el país deprimido, con altas tasas de desempleo, o un Estado en coma, como las que recibieron los del FA. por la crisis que se vivió el año 2002. En 2015, según un estudio de *Americas Quarterly*, Uruguay lidera el ranking de inclusión social del continente Americano por delante de Chile y Estados Unidos, son factores que llevaron a Uruguay al tablero mundial con una fuerte presencia.

El presidente de Uruguay, José Mujica ha conseguido que sonrían hasta sus críticos más severos, e incluso le llegaron elogios desde la oposición, ejemplo según *El*

*País de España (2014: web)* Luis Lacalle, candidato presidencial en las elecciones nacionales de 2014, reconoce que “Mujica ha hecho que el Mundo hable de Uruguay”.

Mujica es conocido a nivel internacional por su autenticidad, por presentarse ante la comunidad internacional como un hombre que dice que no es *pobre*, y que aun siendo presidente seguirá haciendo las mismas labores que hace en casa, como cocinar o lavar los platos. Pero como se explica su fama internacional, quizá por la crisis que atravesó el sistema político internacional en ese momento sin otro líder o figura política mundial. La figura del presidente José Mujica, ha logrado en cierto punto colocar a Uruguay entre los países a los cuales el sistema internacional les presta cierta relevancia” (Raggio, 2014:2). En palabras de Fernández Luzuriaga, durante el Gobierno de Mujica:

La presencia internacional de Uruguay se potencia, no solo se lo ve que ha resuelto su inserción internacional mediante la defensa de los principios del Derecho Internacional, también como un país con niveles bajísimos de corrupción. Se potencia también por tener un Presidente austero, autentico, un Presidente que no vino ni a enriquecerse ni hacer de la política una plataforma para mejorar su nivel de vida. Eso seduce mucho a la comunidad internacional<sup>35</sup>.

En el análisis a juicio de los expertos como de Bertesaghi, la presencia internacional de Uruguay si creció en dos momentos:

[...] tiene un crecimiento de Uruguay en el mundo en la década de los 80, fundamentalmente en la Ronda de Uruguay del GATT, después hay cierto estancamiento con el Mercosur hasta la llegada de José Mujica a la Presidencia de Uruguay. Es decir hay un volver de Uruguay al Mundo con una pequeña coincidencia con el éxito futbolístico de Uruguay, porque ser cuartos en un mundial no es un tema menor, es decir en el periodo de Mujica hay un aumento mucho más grande de la presencia internacional de Uruguay<sup>36</sup>.

Se coincide en este punto con la medición de la presencia blanda, donde más crece Uruguay, es en Deportes especialmente en las competiciones organizadas por la FIFA.

---

<sup>35</sup> Entrevista personal realizado el 26 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

<sup>36</sup> Entrevista personal realizado el 28 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

Uruguay es de los pocos países de Sudamérica que tiene una participación continua en el ámbito de la seguridad internacional, con participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, por ejemplo: en el Congo (MONUSCO) y en Haití (MINUSTAH), es una acción consecuente con los principios rectores de la Política Exterior de Uruguay y con el Derecho Internacional, además se concreta como un apoyo al sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas. Esta cultura de la *paz* que Uruguay proyecta al mundo, sin duda, demuestra su compromiso con el sistema internacional y a su vez crea confianza, respeto, buena impresión y una imagen positiva sobre Uruguay. La misma tiene algunas características del *poder blando*, la cual crea un efecto de alineación a usted (Uruguay) y a sus preferencias políticas porque se sienten atraídos a su sistema político, social y valores (Breslin, 2011: 34).

En términos generales, la reputación e imagen de Uruguay continua teniendo su base en sus variables blandas, a su vez sustentado de ser un país principista, como uno de sus fortalezas, la cual es positiva según la percepción internacional. En un lugar similar se encuentra la dimensión de calidad institucional y democrática que Uruguay viene practicando durante casi toda su historia, aunque con aquel pequeño capítulo de Gobiernos de Facto, el cual distanció de alguna forma a Uruguay de sus principales amistades a nivel internacional. Sin duda alguna la ética y transparencia es una de las dimensiones más positivas sobre Uruguay, su bienestar social y su uso eficiente de su cultura son algunos de los factores, hacen que se tenga un respeto internacional de Uruguay. Se afirma que Uruguay tiene su presencia internacional con una identidad bien marcada, según Fernández Luzuriaga, tiene su sello en, su sistema de partidos, en su sistema político, aportes fundamentales al derecho internacional como instrumento de las relaciones internacionales y también como disciplina académica, y tiene su insignia internacional como defensor de los Derechos Humanos<sup>37</sup>.

Uruguay en su intento de proyección internacional en los últimos años concede ayuda internacional que sería una de las características del poder blando de un país, a

---

<sup>37</sup> Entrevista personal realizado el 26 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

ello Kurlantzick (2006) agrega los aspectos atractivos de un país, a decir: su economía eficiente, sus productos, entre otro, a esto agrego las opiniones de Viotti y Kauppi (2013) que las capacidades materiales como la reputación, ayuda a la consecución de los objetivos de un Estado. Uruguay en ello supo manejarse muy bien, por eso logra muchos de sus objetivos.

La misma es ampliada por Bertesaghi, exponiendo que Uruguay:

[...] es visto como un país que respeta el libre mercado, es respetuoso de las inversiones extranjeras, respetuoso de la libertad de prensa, es respetuosa de sus instituciones, la misma hace que su presencia internacional crezca más, tiene mucho que aportar al mundo, en temas medioambientales, tiene un papel relevante que cumplir el los organismos internacionales y por último es muy respetado por su educación<sup>38</sup>.

Otro punto que es preciso destacar es que Uruguay es muy moderado frente a la Religión, algo que sorprende en el resto de América del Sur, la respuesta obtenida sobre la pregunta ¿Que distingue a Uruguay?, varias fueron *nuestro laicismo*.

Uno de los hitos más importantes para que Uruguay sea tema de comentario en la Comunidad internacional fue, la aprobación por el Congreso de Uruguay de las tres políticas públicas como son : el matrimonio Igualitario, la legalización del aborto y la legalización del consumo de la marihuana, según afirmaciones de Fernández Luzuriaga, de alguna forma estas tres leyes fueron vinculadas a la política exterior de Uruguay, como resultado se dio la imagen de un país moderno, que recupera su posición de vanguardia en materia de derechos sociales<sup>39</sup>. Las tres políticas públicas fueron analizadas de esta forma por Bertesaghi: la aprobación de estas tres leyes puso a Uruguay en el sistema internacional, no es un tema no menor para las dimensiones de Uruguay, que aparezca bastante en los medios a nivel internacional, la cual amplía la presencia internacional<sup>40</sup>. Uruguay hace recordar a su Historia donde a inicios del siglo XX, bajo el “Gobierno de José Batlle y Ordoñez ayudó a Uruguay a crear una sociedad equitativa, promovió avances sociales impensables, como ejemplo se aprobó una

---

<sup>38</sup> Entrevista personal realizado el 28 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

<sup>39</sup> Entrevista personal realizado el 26 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

<sup>40</sup> Entrevista personal realizado el 28 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

legislación que contemplaba otorgar el divorcio solamente con la solicitud de la mujer” (The New York Times 2016: web). Un siglo después también se convierte en pionero de crear normas sociales la cual el convierte en el *primer país del mundo* en el legalizar la venta de marihuana.

Las cuales finalmente hacen que Uruguay sea un país abierto, que es reconocido en muchos organismos especializados de las Naciones Unidas, en ese sentido Bertesaghi afirma que:

[...] hay un reconocimiento y una influencia en política internacional de Uruguay, que siendo tan pequeño ha logrado respetar sus grandes principios a lo largo del tiempo, a su vez es un buen contacto a nivel mundial, por eso los países asiáticos han entrado a Uruguay y profundizar desde ahí su entrada al Mercosur<sup>41</sup>,

Al ser un contacto de un continente tan importante como Asia, Uruguay no para de acrecentar su presencia internacional, por la cual Uruguay se vio trabajando activamente para no tener los mismo resultados del pasado y seguir ampliando sus contactos y mercados, este conjunto brevemente resumido de conquistas sociales y económicas lo que condujo a que Uruguay sea visto como el país del año, y para coronar este resultado, tuvo a José Mujica de Presidente, que atrevió a llevar una vida sin grandes lujos.

El punto más polémico de la investigación son las decisiones que tomó el Presidente Mujica, pero que al final fueron decisiones que ayudaron a mejorar la imagen y presencia de Uruguay en el Sistema Internacional. En Uruguay la Constitución Política del Estado en su artículo 159, le otorga plenas facultades al Presidente de la Republica manejar los asuntos internacionales, en esa concurrencia de voluntades al interior del poder ejecutivo, se maneja el eje Presidente-Canciller, los cuales están representados por Mujica y Almagro, respectivamente, la cual constituye en la expresión principal de la política exterior de Uruguay. Asumido el Gobierno de Mujica, nombra a Luis Almagro como a su Ministro de Relaciones Exteriores, hombre de su plena confianza, pero la

---

<sup>41</sup> Entrevista personal realizada el 28 de junio de 2017 en Montevideo, Uruguay.

cadena de toma de decisiones no siempre fue en consenso, se vio interferido en varios pasajes, esta expresión se vio por ejemplo en el ingreso de Venezuela al Mercosur, la aceptación de los presos de Guantánamo en Uruguay, a pesar de que las cancillerías aspiren a un control integral de toma de decisiones o por lo menos a una coordinación efectiva, el cambiante sistema internacional obligan a que las decisiones deben ser compartidas. En análisis sobre asuntos internacionales y política exterior sobre la forma de tomar decisiones en política exterior durante el Gobierno de José Mujica (2010-2015), se muestra con una total coincidencia el modelo predominante identificado es el *líder predominante*, que según Hudson (2007) es expresada desde su motivación, el interés y el conocimiento del sistema internacional, a la cual Mujica le llamaría desde su marco conceptual *el mundo desde el sur*, entendiendo el *rol de Uruguay en el mundo*, y según Bertesaghi en la interna no fue un gobierno como lo esperado, dado que le puso *mayor atención a los asuntos internacionales*. Y por último Mujica “[...] al nombrar a Almagro se aseguró de tener a un aliado con visiones y creencias al igual que él, con capacidad de toma de decisiones pragmáticas u oportunistas claro ejemplo el intercambio de naranjas por presos con Estados Unidos” (Fernández Luzuriaga, 2012, 90).

A pesar de su estilo poco apropiado de un presidente y sus declaraciones polémicas fuera de cámaras, el Presidente José Mujica se ha mantenido dentro de la tradición diplomática uruguaya que combina neutralidad, ni con Estados Unidos ni con China, con ambos, siguió con la afirmación de los intereses nacionales frente a estas potencias mencionadas y no se marginó de la defensa de la integración americana, doctrina que exige alta dosis de pragmatismo. Al finalizar su mandato Montevideo fue escenario de un hervidero diplomático, con la presencia de delegaciones de alto nivel, representaciones como el Vicepresidente de Estados Unidos o el Presidente de Cuba, y el resultado es su amplio prestigio internacional y el crecimiento de su presencia internacional. Otra forma de contribuir al crecimiento de la presencia internacional del Uruguay, es el grado de densidad diplomática alcanzada en toda su historia en el escenario internacional, la cual se tuvo un fuerte interés en la apertura de nuevas



embajadas y consulados durante el Gobierno de Mujica. Ahora mismo, Uruguay cuenta a nivel internacional con 27 embajadas y 140 consulados, dentro de los cuales, durante el Gobierno de Mujica se abrió Embajadas en Angola, Palestina y Emiratos Árabes Unidos. Y Uruguay alberga 41 embajadas y 65 consulados.

Finalmente, en las semanas que precedían a las elecciones generales en Uruguay en Octubre de 2014, Montevideo fue cubierto con anuncios políticos que decían “Uruguay no se detendrá” (*The Economist*, 2014). En clara alusión a que el FA mantuvo su preferencia electoral en gran parte del Gobierno de Mujica, dado que “es amado por una gran franja de la sociedad Uruguaya (*The Economist*, 2014b). Hoy aun es consultado si vuelve a ser candidato para las siguientes elecciones, y a dejando en claro que no lo hará, a pesar de que aún sigue causando admiración en propios y extraños.

## CONCLUSIONES

La presente investigación tiene como propósito estudiar los factores que inciden en el crecimiento de la presencia global de Uruguay entre los años 2005 y 2015. Las conclusiones derivadas son las que siguen:

Con la restauración de la democracia en Uruguay, en el año 1985, Uruguay se vio enfrentado a desarrollar su relacionamiento exterior desde otras bases. Así, durante la presidencia de Julio María Sanguinetti (1985-1990), se buscó a través de numerosas actividades la presencia internacional del Uruguay, una de las formas fue el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Venezuela y Cuba, construir relaciones con la Comunidad Europea y un renovado relacionamiento con la Unión Soviética y China, tomando distancia con EE. UU.

Durante la Administración de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) el objetivo principal de política exterior fue ingresar al proceso de integración subregional con la creación del Mercosur, proyecto que marca una presencia regional. Priorizo la relación con EE UU y desarrollo una política globalista con una preferencia en las relaciones con Europa Occidental, China y Rusia.

Durante la segunda Presidencia de Sanguinetti (1995-2000), dentro su política exterior de inserción internacional se alejó de EE. UU y se propuso ampliar el Mercosur, buscando nuevos socios que fueron Bolivia y Chile. Finalmente la Administración del Dr. Jorge Batlle Ibáñez (2000-2005) su gran objetivo fue la apertura de Uruguay al Mundo, en ese sentido, apostó por una relación privilegiada con Estados Unidos tomando distancia del Mercosur.

Los acontecimientos marcados durante el Gobierno de Tabaré Vázquez, específicamente por los cambios en la cartera de Relaciones Exteriores, la política exterior uruguaya fue inestable, porque la relación cercana con Estados Unidos no era uno de los objetivos principales, pero que finalmente terminaron suscribiendo un

acuerdo. Incluso la mala relación con Argentina terminó afectando la unidad del Mercosur.

El propósito principal de esta investigación ha sido analizar la relevancia del liderazgo político de José Mujica en la orientación y despliegue de la política exterior de Uruguay. Como se ha constatado en el presente estudio la política exterior uruguaya en el periodo 2010-2015 atravesó por un crecimiento de su presencia internacional, a causa de la preeminencia que el gobierno otorgó a la agenda exterior comercial en su propósito de tener mayor presencia comercial en diferentes mercados internacionales.

Las razones que subyace a la creciente presencia internacional de Uruguay durante el periodo 2010-2015, en este estudio se ha argumentado que el estilo del liderazgo político ejercido por José Mujica, dada la preeminencia presidencial en la estructura decisoria de la política exterior uruguaya, constituye la variable que ha determinado la proyección internacional de Uruguay, a su vez se ha determinado las diferencias producidas respecto al Gobierno de Tabaré Vázquez 2005-2010 en la orientación y accionar internacional de la política exterior en sus gobiernos.

Si hay una característica que distinga la vida política de José Mujica es el hecho de haber desarrollado una vida intelectual autodidacta, es considerado conciliador y político más que ex guerrillero. Sus fuertes convicciones personales determinaron una nítida visión en torno de Uruguay en el sistema internacional. Su liderazgo predominante, la seguridad de sus capacidades y habilidades condicionaron un entorno decisional a fin a sus ideales, creencias y experiencias, que fueron elementos esenciales para guiar la política exterior de Uruguay.

La Presidencia de José Mujica se caracterizó por el activismo en defensa de los derechos humanos y civiles a nivel país, regional y mundial, la inserción y presencia de Uruguay en mercados no tradicionales como Vietnam o Arabia Saudita, la diversificación de estos mercados y el posicionamiento y fortalecimiento de la imagen

de Uruguay como una sociedad democrática, justa, tolerante y diversa, con derechos cada vez mayores para más uruguayos.

La Administración de Mujica, definió varias iniciativas emblemáticas que colocaron al pequeño país sudamericano en el mapa global, desde la recepción de ex prisioneros de Guantánamo, hasta la acogida de decenas de familias Sirias que habían sido víctimas del conflicto del país, o el reconocimiento de Palestina como un Estado y construyendo apoyo en las Naciones Unidas para que, a partir de 2016, Uruguay forme parte del Consejo de Seguridad.

En virtud a la investigación se define que la política pública sobre la legalización del consumo de marihuana puede considerarse exitosa bajo la siguiente mirada: aseguró un espacio de autonomía suficiente para continuar con la iniciativa doméstica sin dañar la reputación internacional de Uruguay, más bien todo lo contrario, Uruguay es un ejemplo de cómo hace uso del *soft power* y aumenta su presencia en todos los rincones del mundo.

La implementación de las políticas públicas fue un avance para tener mayor presencia en la región, puesto que logró la articulación de posturas comunes con otros miembros del orden internacional, con la intención de replicar el modelo uruguayo, coincidían en la necesidad de explorar alternativas frente al percibido fracaso del modelo actual de lucha contra del narcotráfico. Uruguay recibe el apoyo de una región dispuesta a avalar cambios en el statu quo, una condición externa necesaria; sin ella, todo intento uruguayo habría tenido quizá menos probabilidades de éxito.

Durante el gobierno de Mujica, la política exterior de Uruguay fue asociada fuertemente a su identidad, la generación de políticas públicas en clave de mayor derechos sociales, ha sido esencial para ubicar a Uruguay a la vanguardia del mundo en lo que hace al desarrollo de políticas sociales libertarias, y la aplicación de una visión estratégica para generar mayor presencia y posicionamiento de Uruguay en la

comunidad internacional. Para tal efecto, fue fundamental el pragmatismo del presidente y el debate político interno.

El Presidente Mujica como constructor de consenso en la región y al mismo tiempo impulsor de nuevas iniciativas, durante su mandato logró la tan deseada entrada de productos cítricos en los Estados Unidos, a su vez la entrada de carnes al mercado de China, sacado a relucir de esta forma su pragmatismo y un experimento de social liberalismo sin precedentes en América de Sur.

Uruguay con una sociedad nacional escasamente poblada se presenta ante el sistema internacional posiblemente como un universo de escasa significación del punto de vista de su capacidad importadora, pero a su vez es su fortaleza para la búsqueda de nuevos socios comerciales a donde pueda exportar lo que se produce en Uruguay y generar mayor presencia internacional, es cierto que no es una nación poderosa, pero es un Estado del que todos hablaron entre 2010 y 2015.

Uruguay a la hora de proyectar su presencia internacional considera su relación y cercanía geográfica, histórica, cultural, política y económica con Brasil y Argentina, tuvieron y tienen una incidencia alta en el progreso social, económico y política de Uruguay, considerando que este contacto es una fuente de oportunidades, pero también de serios riesgos como la crisis de 1999 o del 2002.

Se define a Uruguay como un país con influencia debido al ejercicio que hace del poder de forma blanda, es decir una relación de poder con presencia, pasando de poder blando a presencia blanda, un país con presencia e influencia debido a su imagen positiva en el cumplimiento de los grandes principios del derecho internacional, la cual le permite gozar de una aceptación para poder ejercer cargos en algunos organismos internacionales.

Los determinantes domésticos en la aprobación de las políticas públicas sin duda fueron cruciales, el congreso, los partidos políticos, los grupos de presión, la opinión pública y no solo se limitó a los cargos del poder ejecutivo, sustento que significó un

equilibrio en la interacción de los factores nacionales e internacionales para defender sus políticas en el sistema internacional.

Las relaciones con África, no exhibe rasgos de permanencia después del retorno a la democracia, durante el Gobierno de Vázquez se inicia pasos concretos en establecer relaciones diplomáticas con algunos países, y se mejora la presencia blanda a través de la cooperación al desarrollo. Posteriormente bajo el Gobierno de Mujica, se concreta la apertura de la embajada en Angola, con lo cual finalmente concreta su presencia diplomática a su vez expande su presencia blanda a otros países mediante la cooperación. La presencia diplomática de Uruguay en África, Medio Oriente y Asia fue concretado con la apertura de las Embajadas de Doha (Qatar) Riad (Arabia Saudí) Ramallah (Palestina) y Ha Noi (Vietnam).

Además, Uruguay ha mantenido su presencia en Haití para asegurar la continuidad del proceso de reconstrucción en el país tras el devastador terremoto de 2010. Finalmente, se descubre que una forma de posicionar un país chico es a través de posicionar políticas públicas internacionales, porque empieza a aparecer en los grandes y pequeños medios de comunicación a nivel global, antes de las medidas Uruguay no fue tema en asuntos globales, después de las medidas apareció en los medios con títulos como *El país del año*, paralelamente es importante la impronta de un Gobierno, la apertura de espacios de participación ciudadana, el reforzamiento de los mecanismos de escucha del gobierno hacia la ciudadanía para finalmente implementar el proceso de reforma.

Uruguay al desplazar sus fuerzas de paz se ha convertido en un país proveedor de paz y no así consumidor de seguridad. Su presencia en algunos países de África es fundamental, porque cumplen dos de sus estrategias, proyección en una región con poca presencia, y presencia blanda efectiva.

Uruguay mantiene un *equilibrio en sus relaciones internacionales* , ha desarrollado relaciones con las grandes potencias lo suficiente para garantizar relaciones

estrechas con Estados Unidos, Rusia o China, que evita una dependencia de alguna de ellas, por el contrario son relaciones basadas en torno a la cooperación, son sus socios económicos más importantes fuera de la región, y dentro de la región sin duda con Argentina y Brasil ha establecido una *relación especial*, considerando que son una oportunidad para Uruguay cuando crecen económicamente, y cuando tienen problemas económicos son una amenaza.

Uruguay a día de hoy tiene un perfil de *micropotencia en derechos sociales* con presencia global, dispuesta a civilizar las relaciones internacionales a través del desarrollo de normas internas con efectos en el derecho internacional. La implementación de las políticas públicas en Uruguay, es un modelo de exportación, muchos países tienen sus ojos puestos en estas políticas implementadas en Uruguay, con un seguimiento cercano especialmente al consumo de la marihuana.

Uruguay tiende a acrecentar su presencia económica a nivel global, sin embargo entienden que para ello también es fundamental la presencia diplomática como medio para perseguir sus objetivos estratégicos, y acrecentar su presencia blanda al resto del mundo, que debe ser un proceso continuo para mantenerse vigente en el sistema internacional.

## BIBLIOGRAFIA

- Abreu, Sergio, 2006, “La inserción externa del Uruguay: una visión política y estratégica”, en (Editor) Carlos Henrique C. DIPLOMACIA ESTRATEGIA POLITICA, Brasilia, Dados Internacionais de Catalogacao na publicacao (CIP), Numero 4, pp. 171-207.
- Aguirre, Miguel (2005), Frente Amplio. “La admirable alarma de 1971”, Montevideo, Ediciones Cauce.
- Alles, Santiago (2005), “Uruguay: del bipartidismo al multipartidismo bipolar”, en Documentos, Centro para la Apertura del Desarrollo de América Latina (CADAL), No 40, año III, Buenos Aires, octubre. pp. 15.
- Almagro, Luis; Conde, Roberto; Porto Luis. (2015) Los Pilares de la política exterior: Balance, Perspectivas y Líneas de Acción. Montevideo.
- Álvarez, Nicolás; Pose, Nicolás; Lujan, Carlos, (2017) “La política internacional de la regulación de cannabis en Uruguay. Un análisis a los desafíos y oportunidades del régimen internacional de drogas”, *Desafíos*, 29(2). pp.19-59.
- Antía, Fernando, 2002: contagio, crisis bancaria y perspectivas Iconos. Revista de Ciencias Sociales, Uruguay.
- Arce, Gustavo, 2007 El Espejismo Liberal: La Economía Política del Uruguay en los Inicios del Siglo XXI (2000-2005), Cuadernos PROLAM/USP, año 7, Vol. 2, pp. 199-240.
- Ardila, M. (2009). “Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política migratoria colombiana”. *Colombia Internacional* 69: 108-123.
- Arocena, Felipe; Aguiar, Sebastián (2016) “Tres Leyes Innovadoras en Uruguay: Aborto, Matrimonio Homosexual y Regulación de a Marihuana”. En *Revista Ciencias Sociales, DS-FCS*, vol. 30, No. 40, enero-junio 2017, pp. 43-62.
- Bernal-Meza Raúl, (2005). *América Latina en el Mundo: El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*, Buenos Aire-Argentina, Grupo Editor Latinoamericano.
- Bizzozero R, Lincoln, 2007, “La inserción internacional de Uruguay ante las próximas décadas: geografías mundiales y estrategias regionales, en CUADERNOS DEL CLAEH, Montevideo, 2da serie, Nro. 94-95, pp. 35-57.
- Bizzozero, Lincoln; Luján, Carlos (1992) *La Política Exterior del Gobierno de Transición en Uruguay (1985-1989)*. Montevideo Uruguay. Impresión Valgraf.



- Breslin, S. (2011). La noción suave de China ‘Soft Poder.’ Chatham House. Febrero de 2011, páginas 1-18.
- Briceño, José y Alejandro Simonoff, 2014, “Revisando la autonomía en América Latina en un contexto de inserción internacional y regionalismo”, en José Briceño R. y Alejandro Simonoff, Integración y cooperación regional en América Latina: Una relectura a partir de la teoría de la autonomía, Buenos Aires-Argentina, Editorial Biblos, pp. 9-28.
- Carlsnaes, Walter (2013) “Foreign Policy” in Carlsnaes, Walter, Tomas Risse and Beth A. Simmons, *Handbook of International Relations*, Second Edition, SAGE Publications, pp. 298-325.
- Castillo, María E. 1987, “Uruguay: profundización del camino trazado en la política exterior democrática” en Heraldo Muñoz (Compilador), Las Políticas Exteriores de América Latina y el Caribe: Continuidad en la Crisis. Buenos Aires – Argentina, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), pp. 457-477.
- Castillo, María E. 1989, “Política Exterior de Uruguay en 1988”, en Heraldo Muñoz (Compilador), A la Espera de una Nueva Etapa – Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1988-1989, Caracas-Venezuela, Editorial Nueva Sociedad. pp. 287-302.
- Castillo, María E. 1990, “Uruguay: el último año de Sanguinetti”, en Heraldo Muñoz (Compilador), Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas de 1989-1990 – El Desafío de los 90, Caracas-Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, pp. 320-334.
- Clemente B, Isabel, 2007, “Inserción Internacional desde la región”, en CUADERNOS DE CLAEH, Montevideo, 2da serie, Nro. 94-95, pp. 11-33.
- Dobner, Petra. 2008, “On the Constitutionability of Global Public Policy Networks” en *Indiana Journal Of Global Legal Studies*, Vol. 16, No 2, pp. 605-619.
- Fernández, Wilson (2003) Ruptura de Consensos en la Política Exterior Uruguaya Durante el Tormentoso 2002, Facultad de Ciencias Sociales, Documento de Trabajo N° 10. Montevideo.
- Fernández L. Wilson, y Carmen Varela (2012) “El factor demográfico como atributo de la política exterior en el siglo XXI. Algunas reflexiones sobre el caso Uruguayo”. Cuarto congreso uruguayo de Ciencia Política, La Ciencia Política desde el Sur. Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.
- Fernández, Wilson, 2012, “La política exterior uruguaya 2010-2012 desde una relectura al Neorrealismo de Kenneth Waltz” , Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, Vol. 7, No. 14. pp. 85- 110.
- Ferro, Lilia. Fernández, Wilson y Hernández, Diego (2006) “La Estrategia de Inserción Internacional de Uruguay en el Gobierno del Frente Amplio”. Revista Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo, 15/2006 ICP, pp. 129-150.

- Garat, Guillermo, 2013, *Un Siglo de Políticas de Drogas en Uruguay*, Montevideo, Fundación Friedrich Ebert.
- Garcé, Adolfo; Yaffé, Jaime (2006), “La izquierda uruguaya (1971-2004). Ideología, estrategia y programa”, en *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, Vol.44, España, diciembre, pp. 87-114.
- George, Alexander, 1991, *LA DECISION PRESIDENCIAL EN POLITICA EXTERIOR – El uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.
- Gonnet, Diego & Hernandez, Diego, 2007, “La participación en las misiones de paz, una herramienta de inserción subestimada”, en *CUADERNOS DEL CLAEH*, 2da serie, Nro. 94-95, pp. 59-89.
- Gross, Janice (2013) “Psychological Explanations of International Decision Making and Collective Behavior”, in Carlsnaes, Walter, Tomas Risse and Beth A. Simmons, *Handbook of International Relations*, Second Edition, SAGE Publications, pp. 195-219.
- Gros Espiell, Héctor, 1989: *De Diplomacia e Historia*, Montevideo, Ediciones de la Plaza – Talleres Gráficos de “EL PAIS” S.A.
- Hermann, Margaret (1980), *Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders*, *International Studies Quarterly* 43, No.1.
- Hermann, Margaret (2001), *How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework*, *International Studies Association*, pp. 47-81.
- Hermann, Margaret & Charles Herman (1989), *Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry*, *International Studies Quarterly*, Vol.33, N°4, pp. 361-387.
- Hermann, Margaret (1980) Explaining Foreign Policy Behaviour Using the Personal Characteristics of Political Leaders. *International Studies Quarterly* 24(1) pp.7-46.
- Hermann, Margaret & Thomas Preston (1994) Presidents, Advisers, and Foreign Policy: The Effect of Leadership Style on Executive Arrangements, *Political Psychology and the Work of Alexander L. George*, Vol.15, N°1, pp. 75-96.
- Hermann, Margaret and Joe D. Hagan 1988, *International Decision Making; Leadership Matters*, *Foreign Policy*, No 126
- Hudson, Valerie M. (2002), “Decision Making” en Alexander DeConde, Richard Dean Burns y Fredrik Logevall (Eds), *Enciclopedia of American Foreign Policy*, New York, Gale Group – Thomson Learning, p. 427 – 438.
- Hudson, V. (2008). The history and evolution of foreign policy analysis, en Steve Smith, Tim Dunne & Amelia Hadfield (Eds) *Foreign Policy. Theories, Actor, Cases*, Oxford, Oxford University Press, pp. 11-29.
- Hudson, V. (1997). *Culture and foreign policy*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. e Hinojosa, M. (2007). “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, los recursos y las instituciones”, en *Ciencia Política*, núm. 3, pp. 6-29.
- Koch, Dieter (2015). “El análisis de las políticas públicas”, *Derechos Humanos, Diversidad Sexual y Políticas Públicas*, Ximena Erazo, Ximena Gauché y José Jara (Editores), Santiago de Chile, Edición Fundación Henry Dunant, pp. 77-90.
- Kurlanzick, Joshua (2006). *China’s Charm: Implications of Chinese “Soft Power”* Carnegie Endowment for International Peace. N° 47, pp. 1-8.
- Maoz, Z. & A, Shayer (1987) *The Cognitive Structure of Peace and War Argumentation: Israeli Prime Ministers versus the Knesset*. *Political Psychology* 8(4) pp.575-604.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude. (1992). *Introducción a las Políticas Públicas*. Barcelona-España. Editorial Ariel, Primera Edición.
- Mintz, A. & DeRouen Jr., K. (2010). *Understanding foreign policy decision making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moreira, Constanza, (2009), *Entre la Protesta y el Compromiso - La Izquierda en el Gobierno – Uruguay y Latinoamérica*. Montevideo-Uruguay, Ediciones Trilce.
- Muñoz, Herald, 1996, *Política Internacional de los Nuevos Tiempos*, Santiago de Chile, Editorial los Andes.
- Neak, Laura (2008) *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*, Second Edition, by Rowman & Littlefield Publishers, Inc. New York – United States.
- Noya, Javier 2007. *Diplomacia pública para el siglo XXI*. Ariel Editores. Barcelona-España.
- Nye, Joseph 2004. *Power in a global Information age*. Routledge Editores. Nueva York Estados Unidos.
- Nye, Joseph 2004. *Soft Power. The means to succes in World Politics*. Publics Affairs, Nueva York Estados Unidos.
- Nye, Joseph 2008, *Public Diplomacy and Soft Power*. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, N°. 616, pp. 94-109.
- Lahera, Eugenio. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile. Editorial Fondo de Cultura Económica, Primera Edición.
- Lanzaro, Jorge. (2013). *Centro Presidencial: Estudios sobre alto Gobierno en Uruguay*”. DOL (Documento On-Line)/ FCS-CP; 01/13. UR. FCS-DCP.
- Lasarte, Gastón, (2013) “Presencia Diplomática y comercial del Uruguay en el Mundo”, *Letras Internacionales*, Núm. 169-7.
- López Burian, Camilo M. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015), La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores [Tesis de Doctorado en Ciencia Política]*. Montevideo: Universidad de la Republica, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política.

- Opertti B. Didier, 2003, Política Exterior del Uruguay, Montevideo, Departamento de Publicaciones del Estado Mayor del Ejército.
- Opertti B. Didier, 2004, “Política Exterior de Uruguay en (Editores) Carlos Henrique C. & Joao Batista C. Diplomacia Estrategia Política, Brasilia, Dados Internacionais de Catalogacao na Publicacao (CIP) Año, Numero1, pp 184-207.
- Pellegrino, A y J.J. Calvo. (2007) “¿Qué hacer con la población en Uruguay? Los desafíos demográficos de las próximas décadas” en Arocena, R y G. Caetano (Coord.) Uruguay: Agenda 2020. Montevideo, Taurus, pp.61-83.
- Perazza, Federico (2007). Uruguay y su política exterior hacia África: Los desafíos y oportunidad de una asignatura pendiente”. Política Exterior del Presente, Diciembre de 2007. pp. 15-21.
- Pérez, R. (2011). Política exterior uruguaya. Montevideo: Ediciones de la Plaza.
- Putnam, Robert D. (1988) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games, International Organization. Vol. 42, N° 3, pp. 427-460.
- Reynolds, Philip A. (1977), Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales, trad. de F. Condomines, Madrid-España, Editorial Tecnos.
- Rosenau, James 1968, “Moral Fervor, Systematic Analysis and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research”, en Austin Ranney (Eds), *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham, pp, 197-236.
- Rosenau, James (2006). The study of world politics. Theoretical and methodological challenges, Vol. 1. Nueva York: Routledge.
- Russett, Bruce y Starr, Harvey 1985, “Domestic Constraints: Do Different Kinds of Countries Have Different Foreign Policies”, en *World Politics. The Menu for Choice*. Estados Unidos, W.H. Freeman and Company.
- Sempol, Diego (2013). “De los Baños de la Calle, Historia del Movimiento Lésbico, Gay, Trans Uruguayo”. 1984-2013. Montevideo-Debate.
- Simonyi, Andras y Judit Trunkos 2014. *Spectral Power: Eliminating the Hard/Soft Power Dichotomy*. Smarter Power Working Paper Series.
- Tokatlian, Juan G. y Roberto Russell, 2003, “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, Perfiles Latinoamericanos, FLACSO-México Vol. 10, No 21, pp. 159-194.
- Tomassini, Luciano (1988) El Análisis de la Política Exterior, Revista de Estudios Internacionales N° 21, pp. 498-559
- Torres, Manuel 2005, El Poder Blando: ¿Una Alternativa a la fuerza Militar?, Política y Estrategia, Sevilla-España N°. 100, pp. 1-14.
- Tsygankov, Andrei 2006. If not by tanks, then by Banks? The role of soft power in Putin’s Foreign Policy. Europe – Asia Studies 58. N° 7, pp 1079-1099
- Tulchin, Joseph S. y Ralph H. Espach, 2004, “América Latina en el Nuevo Sistema Internacional: la necesidad del pensamiento estratégico, en Joseph S.

Tulchin y Ralph H. Espach (Eds.) América Latina en el Nuevo Sistema Internacional, Barcelona España, Ediciones Bellaterra, pp. 21-66.

- Valenzuela, Pablo A., 2013, Elementos para el análisis de la formulación de política exterior.
- van Klaveren, Alberto, 2012, “América Latina en el Nuevo Mundo”, en Jordi Vaquer, Los Estudios Internacionales en 2012: grandes temas para el debate 100, Barcelona-España, Revista CIDOB d’ Afers Internacionals, pp. 131-150.
- van Klaveren, Alberto (2000), “As relacoes Internacionais do Chile durante os anos 90. Os desafios da globalizacao” en José Paradiso, José L. Simón, Alberto van Klaveren y Antonio Aranibar Quiroga, Política Externa na América do Sul, Fundacao Konrad Adenauer, Cuadernos Adenauer, No. 7, pp. 87-133.
- van Klaveren, Alberto (1984) “El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas” en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (Comp.), Entre la autonomía y la subordinación. Política Exterior de los países latinoamericanos, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, tomo 1, pp. 14-49.
- van Klaveren, Alberto (1992), “Entendiendo las políticas Exteriores latinoamericanas: Modelo para armar” en *Revista de Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales No. 98 año XXV. pp. 169-216.
- Vuving, Alexander. (2009). *How Soft Power Works*. Paper Presented at American Political Science Association Annual Meeting, Toronto, 3 de septiembre de 2009.
- Viotti, P. R. & Kauppi, M. V. (2013). *International Relations and World Politics*, Fifth Edition. New York, New York. Pearson.

## REVISTAS Y DIARIOS CONSULTADOS

- El Observador (2016) Ferreira, Gonzalo (2016, Octubre 2) ¿Quién realmente Luis Almagro? El Observador, Consultado el 07-06-2017 en: <http://www.elobservador.com.uy/quien-es-realmente-luis-almagro-n978317> .
- El País de España (2014) El reverso de la Gestión de Mujica, Consultado el 2-08-17 en: [https://elpais.com/internacional/2014/10/25/actualidad/1414257138\\_283406.html](https://elpais.com/internacional/2014/10/25/actualidad/1414257138_283406.html)
- The Economist (2012) “Uruguayan drug legalisation; Thinking the unthinkable; A bold, If fuzzy, proposal”, Consultado el 17 de Mayo de 2017 en: <http://www.economist.com/node/21557804>>.

- The Economist (2012a). “Abortion in Uruguay; Still leading the way; the Uruguayan Senate passes a bill to legalise abortion”, Consultado el 13 de abril de 2017 en: <http://www.economist.com/blogs/americasview/2012/10/abortion-uruguay>.
- The Economist (2014a). “The sage of Montevideo: José Mujica, guerrilla turned president, is Latin America’s most original leader”. Consultado el 19 de Mayo de 2017 en: <http://www.economist.com/news/americas/21612184-jos-mujica-guerrilla-turned-president-latin-americas-most-original-leader-sage>.
- The Economist (2014b). “Uruguay’s election; A broad front advances; In Uruguay, the mantle of liberal governance moves on”, Consultado el 10 de Mayo de 2017 en: <>.
- La Tercera (2014) ONU y Aborto, Consultado el 08 de Junio de 2017 en: <http://www.latercera.com/noticia/onu-y-aborto/>
- La Republica (2014) Uruguay y Cuba: historia de rupturas y de reconciliaciones Consultado el 09 de Junio de 2017 en: <http://www.republica.com.uy/uruguay-y-cuba/494979/>
- Montevideo Portal (2014). La Tierra Prometida, Entrevista con embajador uruguayo en Palestina. Consultado el 12 de Junio de 2017 en: <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Entrevista-con-embajador-uruguayo-en-Palestina-254020>
- La Tercera (2012) Mujica Responde criticas de vicepresidente por ingreso de Venezuela a Mercosur, Consultado el 12 de Junio de 2017, en: <http://www.latercera.com/noticia/mujica-responde-criticas-de-vicepresidente-por-ingreso-venezuela-a-mercosur/>
- La Diaria (2012). Otra Partida: polémica por el ingreso de Venezuela al Mercosur, Consultado el 12 de Junio de 2017 en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2012/7/otra-partida/?m=comunidad>
- La Nación (2014). Barack Obama: “Pepe Mujica es un líder a lo largo de todo el hemisferio. Consultado el 12 de Junio de 2017, en: <http://www.lanacion.com.ar/1689914-barack-obama-pepe-mujica-es-un-lider-a-lo-largo-de-todo-el-hemisferio>
- Página 12, 2004 Tabaré Vázquez anuncio su Gobierno Socialista para Uruguay.
- BBC Mundo (2012) Mujica: “Despenalizar los abortos puede reducirlos”, Consultado el 13 de junio de 2017 en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/09/120927\\_america\\_latina\\_uruguay\\_a\\_borto\\_hernandez\\_med](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/09/120927_america_latina_uruguay_a_borto_hernandez_med)