

ISSN: 1130-2887

DEMOCRACIA Y POLÍTICA EXTERIOR:  
URUGUAY (1985-2006)  
*Democracy and foreign policy: Uruguay (1985-2006)*

Lilia FERRO CLÉRICO  
Universidad de la República  
✉ lferro@fcsu.edu.uy

BIBLID [1130-2887 (2006) 44, 115-132]  
Fecha de recepción: julio del 2006  
Fecha de aceptación y versión final: octubre del 2006

RESUMEN: Con un abordaje histórico-descriptivo, el artículo hace un análisis de la política exterior de Uruguay entre 1985 y 2006. El comienzo del período histórico estudiado está marcado por el retorno a la democracia al cabo de la dictadura militar más larga de la historia contemporánea del país. A través de los factores internos y externos que explican la formulación y ejecución de la política exterior el artículo analiza los principales lineamientos de las estrategias de inserción del país, los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones en materia de política externa así como los ejes temáticos a los que se dan distintas prioridades por parte de las sucesivas administraciones que determinan la agenda resultante. Se estudia igualmente el grado de continuidad de las políticas exteriores de cada período así como el de la autonomía de las mismas.

*Palabras clave:* Uruguay, política exterior, estrategia de inserción, agenda, autonomía.

ABSTRACT: With a historic-descriptive approach, the article makes an analysis of Uruguayan foreign policy between 1985 and 2006. The beginning of the period is marked by the return to democracy at the end of the longest period of military dictatorship in the contemporary history of the country. Through the internal and external factors that explain foreign policy, the article studies the country's international insertion, the actors that take part of the decision-making process in foreign policy as well as the themes that are prioritized by each of the successive administrations, which determine the resulting agenda. The degree of continuity of the foreign policies of each period as well as their autonomy are also studied.

*Key words:* Uruguay, foreign policy, strategy of insertion, agenda, autonomy.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En el mes de marzo de 1985 y como resultado de la elección nacional llevada a cabo en noviembre del año anterior, Uruguay retomó la institucionalidad que fuera sustituida por una dictadura a través de un golpe de Estado militar en junio de 1973. Con un abordaje histórico-descriptivo, el objeto de este trabajo es la exposición y el análisis de los principales lineamientos de la estrategia de inserción de Uruguay, los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones en materia de política externa así como los ejes temáticos a los que se dan distintas prioridades por parte de las sucesivas administraciones que determinan la agenda resultante. Se estudia igualmente el grado de continuidad entre las políticas exteriores de cada período así como el de la autonomía de las mismas a partir del retorno del país a la democracia.

El trabajo se estructura a partir de una aproximación conceptual en la que se explicitan las herramientas teóricas que serán utilizadas. Luego, se desarrolla el análisis en torno a los factores que determinan el diseño y la ejecución de la política exterior del Uruguay en los distintos períodos de gobierno que se sucedieron en estos 20 años de régimen democrático.

Se postula que entre los factores internos que determinaron la política exterior uruguaya del período, la incidencia de la variable régimen político cobra especial trascendencia en el gobierno de transición democrática de Julio M. Sanguinetti (1985-1990). En los siguientes períodos de tránsito a una plena consolidación democrática de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y Julio M. Sanguinetti (1995-2000) así como en los subsiguientes de Jorge Batlle (2000-2005) y de Tabaré Vázquez a partir del año 2005, la variable modelo de desarrollo pasa a tener el mayor peso relativo en el diseño e implementación de la estrategia de inserción internacional del país.

Igualmente se postula que se produjo una ampliación de los actores que participan en el proceso de toma de decisiones de política exterior así como una complejización del mismo. Como resultado de las estrategias de inserción elegidas por cada uno de los gobiernos de los sucesivos períodos se elaboró una política exterior que respondió a un conjunto de ejes temáticos que atravesaron las distintas administraciones dando lugar a distintos grados de continuidad en la misma.

Entre los factores externos, se atiende particularmente a los elementos del sistema internacional que proveen las oportunidades y las limitaciones para la conducción de una política exterior con un grado de relativa autonomía, procurando una evaluación del resultado en este sentido efectivamente logrado en cada período estudiado.

## II. MARCO CONCEPTUAL

El marco analítico utilizado para la realización del trabajo se inscribe en la perspectiva teórica que se ha adoptado más frecuentemente por los analistas de la política

1. Agradezco los comentarios de los evaluadores externos a la revista.

exterior de países latinoamericanos. Esa perspectiva «...postula la importancia de algún conjunto especificado e interrelacionado de variables para la explicación del comportamiento de la política externa y provee una lógica explicativa que relaciona con ese conjunto de variables al comportamiento de la política externa» (Hermann, 1978: 22).

En las concepciones tradicionales realistas, la política exterior se concebía como el resultado de acciones e interacciones de los Estados en respuesta exclusivamente a factores externos constituidos por las limitaciones y oportunidades que les ofrece el entorno internacional. Sin abandonar la incidencia de esos factores externos la teoría de la política exterior ha incorporado distintos factores internos como igualmente intervinientes en la definición de la conducta externa de los Estados.

En el ámbito latinoamericano, uno de los aportes más importantes a esta concepción la realizó Alberto Van Klaveren en su trabajo sobre las perspectivas teóricas utilizadas en el análisis de la política exterior latinoamericana (Van Klaveren, 1984). En ese trabajo se produce precisamente «la aceptación de que había determinantes internos y externos de las políticas exteriores que condicionaban no sólo los objetivos internacionales de las políticas sino también la materialización de las mismas una vez decidido el curso de acción» (Bernal-Meza, 2005).

Tomando como determinantes, entonces, tanto factores internos como externos para la explicación de la política exterior uruguaya durante el período estudiado, se adopta la clasificación más generalmente utilizada que ha sido la formulada también por Van Klaveren. Entre los primeros, se incluye la característica del sistema político (régimen político o forma de organización política), el modelo de desarrollo y los factores históricos, culturales y sociales. Entre los segundos, los elementos políticos y económicos estructurales del sistema internacional (Van Klaveren, 1992).

En el contexto de una sociedad en la que los factores históricos, sociales y culturales son largamente compartidos, el régimen de gobierno y el modelo de desarrollo se plantean y serán tratados como las variables con mayor influencia en la posible diferenciación de la política exterior de Uruguay de los períodos estudiados.

Con respecto al factor externo que provee las oportunidades y las limitaciones de inserción internacional, la preocupación en torno a la autonomía relativa de la política exterior de los países periféricos ha sido una constante en el pensamiento de los autores latinoamericanos sobre teoría de las relaciones internacionales. Esta preocupación no ha cedido en el contexto del sistema internacional de la posguerra fría.

Tradicionalmente en esa corriente de pensamiento, la autonomía es definida como «la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real» (Puig, 1980: 148). Russell y Tokatlian (2002) hacen una redefinición del concepto que, teniendo en cuenta las nuevas circunstancias mundiales tales como la globalización contemporánea y el fin de la guerra fría y regionales particulares del Cono Sur tales como la redemocratización y la integración, se hace necesaria una resignificación profunda del concepto de autonomía como la capacidad de los países para tomar decisiones sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros.

Se entiende que la resignificación que realizan estos autores incluye las particularidades del factor externo constituido por el entorno político y económico en el que se produce la inserción internacional de Uruguay en la mayor parte del período estudiado por lo que se completa con el mismo el marco conceptual que se utilizará en el trabajo.

### III. DEMOCRACIA Y POLÍTICA EXTERIOR

El punto de inflexión en la política exterior uruguaya originado en la reinstitucionalización, dio lugar a una política que «Comparada con sus similares de la dictadura y del período democrático que termina en la crisis de 1973, la política internacional de los últimos 20 años resulta mucho más amplia en su agenda, mucho más intensa en sus ejes de negociación, mucho más dispuesta a lanzar iniciativas en círculos subregionales, regionales y hasta globales» (Pérez Antón, 2005: 109).

Todo ello sin perjuicio del retorno a una estricta adhesión a grandes principios históricos rectores de la política externa de Uruguay, entre los que se encuentran la defensa de la soberanía de los Estados, el principio de no intervención, la solución pacífica de controversias, la defensa de los derechos humanos y el cumplimiento de buena fe de los compromisos internacionales. Estas grandes líneas rectoras, más que una enumeración legalista del fundamento de inserción internacional del país, constituyen una línea real de defensa y preservación de la soberanía y la independencia nacional de un país de dimensiones relativamente pequeñas y larga tradición democrática.

A nivel del sistema internacional, en este período el país enfrenta los cambios profundos que significan para las modalidades de inserción el fin de la guerra fría y el desafío de la globalización, a la vez que incorpora la respuesta colectiva de los nuevos regionalismos abiertos (CEPAL, 1994). Superados los paradigmas tanto del realismo como de la interdependencia, la actual influencia recíproca que se da entre el sistema internacional y el ámbito doméstico a través de las relaciones internacionales se inserta en contextos que responden a parámetros novedosos, que necesariamente son tenidos en cuenta.

En relación a los actores de la política exterior, se asiste en el período en términos globales a grandes y significativas modificaciones tanto al interior del país como en su entorno internacional. Al interior, en términos históricos e institucionales, la política exterior se formula e implementa con la participación de diversos actores estatales con roles diferenciados y en un proceso de toma de decisiones que se estructura en diversas etapas. A partir del retorno a la institucionalidad en 1985, se observa un doble proceso de apertura y complejización en el proceso de toma de decisiones en todas las etapas de elaboración de la política externa del país, proceso que tiene relación con el número de actores gubernamentales que participan en el quehacer de la política exterior, así como con el aumento y diferenciación de actores no gubernamentales.

Con respecto a los primeros, y de la mano de la creciente influencia que se le fue asignando a las relaciones externas del país como funcionales al modelo de desarrollo

implementado en cada período de gobierno, se asiste a la pérdida de monopolio de la tradicional fórmula Presidente-Ministro de Relaciones Exteriores-Servicio Diplomático, paradigmático del modelo tradicional presidencialista de conducción de la política exterior, a favor del ingreso de otros Ministerios, particularmente los de Economía e Industria. En cuanto a los segundos, son aquellos representantes de intereses que siempre fueron tenidos en cuenta en la política exterior, pero cuya actuación sufre un cambio cualitativo particularmente referido a la inmediatez de su accionar así como a su proyección externa. Merecen ya la calificación de actores de la política internacional, confirmando la transnacionalidad que contribuye a desdibujar la noción de que el Estado-Nación es el único actor de las relaciones internacionales (Keohane y Nye, 1988).

En medio de los importantes cambios señalados, se observa, sin embargo, una continuidad de ejes temáticos en la agenda internacional del país que atravesaron –aunque con matices y con diferentes grados de prioridad– las diversas estrategias de inserción de cada período de gobierno. Entre ellos, la relación con los organismos internacionales de crédito con los cuales el país ha mantenido históricamente la reputación de buen pagador; a partir de 1991, la pertenencia y el grado de compromiso con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y las negociaciones para la formación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desde 1994; las relaciones bilaterales con Cuba y con Estados Unidos; y la participación de efectivos uruguayos en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), temas que en muchos de los casos han merecido la calificación de ser políticas de Estado y que se analizan en sus particularidades en cada período.

La particularidad derivada de una transición negociada que pautó el accionar de la justicia con respecto al tratamiento de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura ha ocasionado que Uruguay, hasta hoy, no haya tenido la capacidad de recuperar su posición de relativo prestigio en los asuntos internacionales, tema que al igual que los anteriores se ha constituido en una constante del período estudiado.

#### IV. CAMBIO DE RÉGIMEN (1985-1990)

Con el primer gobierno democrático (1985-1990), presidido por Julio María Sanguinetti del Partido Colorado, se inicia el proceso de transición del régimen burocrático autoritario<sup>2</sup> que usurpó el poder entre 1973 y 1985 a un régimen democrático. A la vez, se produce una renovada aproximación a los asuntos externos caracterizada por la necesidad de una reinserción internacional, más acorde con la tradición democrática del país. El aislamiento internacional del régimen militar contrastó con la situación externa que vivió el país con anteriores gobiernos democráticos, los cuales gozaron de

2. Utilizamos el concepto elaborado por Guillermo O'Donnell referente a las nuevas formas de dominación autoritaria que emergieron en América Latina a partir del golpe de Estado en Brasil, en 1964.

gran prestigio derivado precisamente de la estabilidad democrática de Uruguay, excepcional en el subcontinente sudamericano.

En 1985, la política exterior uruguaya tuvo como contexto internacional básicamente dos factores o variables: los procesos de retorno a la democracia en los países vecinos del Cono Sur, en sus dos fronteras, y dos estados de crisis. Uno, con eje político-militar en América Central –centrado en Nicaragua y El Salvador– acompañado por una crisis de inmovilidad de la Organización de Estados Americanos (OEA), y el otro con eje económico, pautado por el tema del endeudamiento externo de los países del subcontinente.

La retomada institucionalidad otorgó al gobierno alto grado de legitimidad al interior de la nación. Esta legitimidad se vio reforzada por la instrumentación de amplios consensos entre actores tanto gubernamentales como no-gubernamentales, así como por el gran pragmatismo que le imprimió el canciller del período, el economista Enrique Iglesias. Teniendo al desarrollo como meta además de la política económica, la política externa también fue funcional al modelo de desarrollo exportador implementado en el período, promovida activamente tanto por el presidente de la República como por su canciller.

Las situaciones de crisis –política y económica– por las que atravesó la región en la década de 1980 dieron lugar a un gran activismo en la política exterior de los países del área, del cual Uruguay no estuvo ajeno y que, paradójicamente, resultó en una mayor autonomía de sus relaciones exteriores, principalmente respecto de Estados Unidos. Corresponde particularmente a los países periféricos la racionalización pragmática de su falta de autonomía y en esta instancia se realizó oportunamente «la capitalización al máximo de sus escasas y bastante ocasionales posibilidades de inserción menos subordinada y dependiente de la política mundial» (Tokatlian y Carvajal, 1995: 4).

En esos años se crean varios mecanismos de concertación política latinoamericana, basados en nuevas formas de diplomacia para el manejo colectivo de problemas internacionales (Tomassini, 1988). Más concretamente, tienen como objetivo principal ofrecer alternativas a la política de Estados Unidos en la región, apartándose de la histórica subordinación de la conducta externa de los países americanos en relación al poder hegemónico, demostrando la voluntad política de los líderes latinoamericanos para encontrar soluciones propias a los problemas de la región (Ferro, 1990).

Entre ellos, el Grupo de Contadora formado por Colombia, Panamá, México y Venezuela para ofrecer una solución alternativa a la intervención de Estados Unidos en Nicaragua y su Grupo de Apoyo formado por Perú, Argentina, Brasil y Uruguay. Estos últimos, aportando la legitimidad de sus nuevas democracias, dieron renovado ímpetu a un proceso que finalizó con la adopción de una solución latinoamericana al conflicto, en clara oposición a la política del país hegemónico. En estricta aplicación del principio de solución pacífica de controversias, Uruguay promueve la concertación como política proactiva que busca, a través de la formación de regímenes internacionales, una mayor capacidad de respuesta, autonomía y fuerza negociadora con respecto a las políticas de EE.UU.

A nivel bilateral, el cambio de régimen no tuvo como consecuencia un acercamiento con ese país. Si bien el golpe militar de 1973 tuvo el apoyo del gobierno de EE.UU., los últimos años de la dictadura tuvieron una fuerte oposición en el gobierno de ese país. En 1976, se votó en el Congreso de EE.UU. la «Enmienda Koch», que preveía la suspensión de la ayuda militar a gobiernos que se sindicaran como violadores de los derechos humanos. En puntual ejecución de esa ley, el presidente Jimmy Carter, del Partido Demócrata, suspendió la ayuda militar a Uruguay, medida que causó un alejamiento entre los gobiernos de ambos países. Su sucesor, Ronald Reagan, del Partido Republicano, imprimió a partir de 1981 una nueva re inserción de EE.UU. plenamente inmersa en la confrontación este-oeste, que tuvo como consecuencia un renovado apoyo a las dictaduras militares de derecha, incluyendo la de Uruguay. La apertura forzada por las fuerzas políticas y de la sociedad civil, junto con el fracaso del proyecto económico del gobierno militar, hicieron que ya a esta altura fuera imposible detener las fuerzas internas de cambio. No es de sorprender, entonces, que no hubiera una gran sintonía entre el primer gobierno democrático y el de la potencia hegemónica.

En torno al eje económico, el Consenso de Cartagena, que se forma en respuesta a la crisis de la deuda, es otro ejemplo de la nueva aproximación de la política exterior de América Latina. La participación de Uruguay en este tema estuvo limitada también por uno de los pilares básicos de su relacionamiento externo: el cumplimiento de sus compromisos internacionales, aunque en este caso se tratara de la pesada herencia de deuda externa heredada de la dictadura, posición que no resultó ser funcional a los objetivos del Consenso.

Se produce asimismo un acercamiento con Europa Occidental ocasionado por la transición democrática; un renovado relacionamiento con la Unión Soviética; el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Venezuela –interrumpidas durante la dictadura–; así como el rompimiento de las relaciones diplomáticas con Taiwán y el consiguiente establecimiento de las mismas con China. En 1985, a poco de asumir el presidente Sanguinetti, se restablecen relaciones diplomáticas con Cuba, cuya ruptura se produjo en 1964 en cumplimiento de la resolución adoptada en el seno de la OEA.

En la dimensión estrictamente comercial de la política exterior, Uruguay participó activamente de la discusión respecto al comercio internacional, adhiriendo al libre comercio. Se sostiene que el proteccionismo caracteriza más al comercio de los países desarrollados que al de los países en desarrollo. El país fue anfitrión en 1986 de la Conferencia General del GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*), dando origen a la Ronda Uruguay del organismo tendiente a la liberalización del comercio internacional. La relación comercial con los vecinos, principales socios comerciales de Uruguay, se estructuró a través del Convenio Argentino-Urugayo de Cooperación Económica (CAUCE) de 1985, y del Protocolo de Expansión Comercial (PEC) suscripto con Brasil en 1986.

A partir de este período es que se comienza a generalizar la expresión «política de Estado» como trascendente de los intereses partidarios, estableciéndose así la diferencia con una política de consenso. La política de Estado se construye sobre un consenso de todos los partidos políticos a partir del cual se presume inicialmente que la misma no será modificada con un cambio de gobierno. Pero para ser calificada como

política de Estado, efectivamente, debe ser mantenida a través de administraciones de distintos partidos (Fernández, 2002; Bizzozero y Luján, 1992).

## V. EL IMPULSO INTEGRADOR NEOLIBERAL (1990-1995)

En el período de gobierno de Luis Alberto Lacalle del Partido Nacional (1990-1995), que fuera elegido como resultado de las primeras elecciones posdictadura que se llevaron a cabo sin proscripciones políticas, «las tareas de reconstrucción institucional propias del primer período abrieron paso al calendario de la reforma económica: desregulación, privatizaciones, apertura comercial y financiera» (Moreira, 2004: 95).

Con una transición democrática consolidada<sup>3</sup> y en el contexto interno de un modelo de desarrollo con fundamento marcadamente neoliberal, los rasgos más salientes de la política exterior del período estuvieron dados por la apertura comercial «que combinó una apertura regulada y concertada en la región... con una apertura relativamente irrestricta y sin contrapartidas al resto del mundo» (Moreira, 2004: 96).

En lo regional, la administración Lacalle asumió con posterioridad a la suscripción por parte de Argentina y Brasil de los Acuerdos de Complementación Comercial firmados por los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y José Sarney de Brasil en 1985, primeras administraciones democráticas en los países limítrofes. Estos acuerdos fueron el antecedente inmediato del MERCOSUR que se concreta en 1991 con el Tratado de Asunción y se constituye en el proyecto de inserción internacional del país más importante de este período. Es así que este gobierno decide formar parte de un proceso de integración inserto en el concepto de regionalismo «abierto» de signo radicalmente opuesto a la integración detrás de barreras arancelarias del modelo estructuralista de la CEPAL, dominante en América Latina a partir de la década de 1960.

Si bien como consecuencia de su modelo de desarrollo y su prioridad de inserción, particularmente en este período tienen activa participación actores de la sociedad civil con cierta proyección internacional particularmente los sectores exportadores a través de sus respectivas agremiaciones, es notorio que el sistema político no debatió el tema del ingreso de Uruguay al MERCOSUR, al que se apoya como el único camino posible para la inserción del país en el sistema internacional, «dejando el debate sobre la implementación para el futuro» (Bizzozero, 1992: 11).

A nivel de las Américas, también es de este período el impulso de la formación de una zona de libre comercio desde Anchorage hasta Tierra del Fuego por parte del presidente George Bush de EE.UU. a través de su Iniciativa para las Américas, proyecto al que esta administración se afilió de inmediato, promoviendo la inclusión del país a través de la asociación con Argentina y Brasil, esfuerzo que se concretó a través de la firma del tratado del 4 + 1 entre los cuatro países del MERCOSUR y EE.UU.

3. Seguimos aquí a J. LINZ y A. STEPAN (1996: 155) en cuando afirman que «Con el referéndum y la elección de diciembre de 1989, Uruguay llenó todas nuestras condiciones de una transición completa».

En el mes de diciembre de 1994, ya al cierre de esta administración, tiene lugar en Miami, Florida, la Primera Cumbre de las Américas que si bien tuvo una agenda referida a múltiples aspectos de las relaciones interamericanas, obtuvo su mayor relevancia a través de la renovada iniciativa de una zona de libre comercio, esta vez promovida por presidentes de países latinoamericanos, entre ellos particularmente el presidente Patricio Aylwin de Chile y el presidente Lacalle y recogida por el presidente Bill Clinton de EE.UU. El proyecto que pasa a denominarse Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) aunque de hecho se constituyó inmediatamente en un área de confrontación entre Brasil y EE.UU., luego de múltiples reuniones a diferentes niveles tuvo su punto casi de desintegración en el mes de diciembre de 2003. Este extremo, como se verá más adelante, finalmente se materializó en la Cuarta Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina, en el mes de noviembre de 2005 con la oposición expresa de los países integrantes del MERCOSUR, cuyo presidente pro-tempore era en ese momento el presidente de Uruguay, quien fue, además, el que llevó adelante la posición conjunta.

Durante este período, se produjo un cambio en la política de defensa nacional que, teniendo en cuenta los parámetros externos de la nueva inserción del país, supuso entrar en una fase de cooperación en temas de preocupación a los tres países tales como el narcotráfico y el contrabando. Al mismo tiempo y aunque la participación de Uruguay en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de la ONU data de 1954, formando parte de la primera OMP, en Cachemira, durante el gobierno de Lacalle se asistió a un gran aumento de misiones y efectivos realizando esta actividad.

## VI. LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA (1995-2000)

En lo que se podría caracterizar como el gobierno de consolidación democrática en Uruguay posterior al régimen burocrático-autoritario<sup>4</sup> Julio María Sanguinetti vuelve a asumir la presidencia del país por el período 1995-2000 con el apoyo de una coalición estable entre el Partido Nacional y el Partido Colorado hasta el fin del período (Moreira, 2004). En materia económica y «En contraste con su retórica preelectoral, y con la política de su previa Administración, los propósitos de la política de Sanguinetti para una coalición formal presentaban un importante grado de continuidad con el gobierno blanco saliente» (Finch, 2005: 326).

El contexto internacional está dado por el corto período que va desde el fin de la guerra fría y los atentados terroristas a EE.UU. el 11 de septiembre del 2001 durante el cual la lógica subyacente de la etapa que concluye con el enfrentamiento ideológico como substrato de las relaciones internacionales se sustituye por los conceptos rectores de democracia y libre mercado. En el proceso de globalización se reduce aún más el

4. A pesar del debate en torno al tema de los elementos que deben estar presentes para considerar una democracia consolidada, nos apoyamos en las expresiones de J. LINZ y A. STEPAN (1996) quienes aseveraban que Uruguay es una democracia consolidada, la única de los cuatro regímenes burocrático-autoritarios de América del Sur que logró ese estado.

margen de maniobrabilidad de los Estados, particularmente los pequeños como Uruguay, tanto en sus políticas exteriores como en la posibilidad de implementación de políticas internas que oficien como su contrapeso.

En términos generales, la estrategia de inserción de este período se plantea con una perspectiva globalista partiendo del ámbito ampliado del MERCOSUR y un criterio ordenador temático ubicando prioritariamente a los asuntos económico-comerciales. En este contexto, se asiste a una etapa de expansión del MERCOSUR a través de sus negociaciones con Chile y Bolivia con el fin de que obtuvieran el estatus de Estados Asociados y la Unión Europea con quien se intenta realizar un acuerdo de libre comercio entre los dos bloques. Asimismo se busca la profundización del acuerdo, poniéndose en vigencia la denominada unión aduanera imperfecta como resultado de la Cumbre de Ouro Preto en diciembre de 1994, aunque con posterioridad se producen varios enfrentamientos entre sus países que incluyeron restricciones comerciales en directa contradicción con la letra y el espíritu del Tratado de Asunción y sus protocolos.

En las negociaciones por el ALCA, en abril de 1998, en la Cumbre de las Américas realizada en Santiago, el MERCOSUR logró imponer su pretensión de negociar en conjunto, posición compartida por Uruguay. Se opta así por adherir al peso negociador del bloque, aun cuando sus posiciones no fueran necesariamente funcionales a los intereses nacionales de Uruguay en ese ámbito de comercio internacional.

Si bien el resto de América Latina no contó con prioridad en la agenda de la política externa de este período, en la relación con Cuba se apoyó su reinserción en el ámbito latinoamericano, desaprobándose la Ley Helms-Burton que hacía más estrictas las restricciones de comercio con la isla, invitando a Fidel Castro a realizar una visita de Estado a Uruguay que se concretó en octubre de 1995 y también al votar la delegación uruguaya en contra del proyecto de resolución de condena a Cuba, propuesto por Estados Unidos en el seno de la comisión de Derechos Humanos de la ONU.

Las relaciones con EE.UU. no fueron necesariamente fluidas durante el período. Los temas bilaterales estuvieron marcados por los intereses de la gran potencia referentes al narcotráfico y el lavado de dinero proveniente del mismo y la ley de patentes industriales que fue finalmente adoptada en el período de gobierno siguiente.

Uruguay hizo conocer su oposición a la intervención de EE.UU. en Haití en 1994 y se opuso a la propuesta de EE.UU. de mediados de 1995 en el sentido de formar una fuerza militar multinacional de paz con la misión de intervenir en conflictos regionales, narcotráfico y seguridad en un mecanismo de «seguridad preventiva», mientras se continuó con la extensa participación de los efectivos militares en las OMP.

## VII. EL GOBIERNO DE LA CRISIS (2000-2005)

Asumiendo como resultado de una reciente reforma constitucional que estableció el *ballotage* y le permitió obtener la mayoría absoluta en una segunda ronda con apoyo del Partido Nacional, Jorge Batlle del Partido Colorado se instaló en el gobierno por el período 2000-2005.

A partir de las nuevas disposiciones constitucionales, la dimensión interna del sistema político al inicio de la administración Batlle le imprime la particularidad de la necesidad de formar un gobierno de coalición con el Partido Nacional que estrecha los márgenes tradicionales de maniobrabilidad de los partidos de gobierno. Debe señalarse que esta necesidad de acuerdo responde al hecho de que el partido de gobierno no obtuvo en la primera ronda electoral las mayorías parlamentarias que le permitieran aprobar la legislación necesaria para llevar adelante su programa de gobierno.

Las bases programáticas de su sector partidario hacían predecir una política exterior que continuaba siendo expresamente funcional a la estrategia de desarrollo del país. Se continuaba también postulando el consenso como base de la política exterior, reafirmando que sería de Estado en la medida en que respondiera a una orientación básica permanente adoptada por el país con el concurso de todas sus fuerzas políticas, en estricta observancia de los principios rectores de su política exterior.

Durante este período de gobierno, el factor sistema internacional condicionó con mayor intensidad que en las tres administraciones democráticas anteriores tanto la política interna como la exterior del país. A nivel global hubo claramente dos acontecimientos que causaron una redefinición de las relaciones internacionales, proveyendo un conjunto de datos nuevos para diseñar la inserción de todos los Estados Nación del mundo. Se trata de los ataques terroristas de *Al Qaeda* a diferentes objetivos en territorio de EE.UU. el 11 de septiembre de 2001 y la posterior invasión de EE.UU. a Irak en marzo del 2003, en ejercicio de su autoproclamado derecho de «ataque preventivo».

En lo regional, la devaluación del real en Brasil en 1999 y la posterior devaluación en Argentina y las consecuentes severas crisis económicas y políticas que se sucedieron en este último, a las que se sumó la tardía respuesta del gobierno nacional, desataron la peor crisis financiera padecida por Uruguay y que hizo eclosión en el año 2002.

Oficiando el MERCOSUR como correa de transmisión, el primer gran cimbronazo a la economía uruguaya le fue dado por la devaluación del real en Brasil en 1999. Entramos con esta decisión en una etapa en la cual el bloque se vio afectado principalmente por decisiones unilaterales tomadas por los dos países grandes que contribuyeron a agudizar la crisis económica por la que atravesaba la región.

Si bien desde su posición dogmática y política neoliberal, el presidente Jorge Batlle a pesar de su apoyo retórico al MERCOSUR, reafirma su aproximación al desarrollo mediante la diversificación de las exportaciones a países fuera del bloque, preferentemente a EE.UU. Con ese país, buscó y obtuvo un incremento comercial destrabando las exportaciones, particularmente de productos cárnicos que tuvieron como consecuencia que el país del norte se posicionara en primer lugar como comprador de esas exportaciones uruguayas, desplazando en términos totales de intercambio comercial tanto a Argentina como a Brasil, los principales socios comerciales históricos del país.

El elemento de mayor relevancia de la política exterior de este período, y quizás el más resistido a nivel popular, fue el total alineamiento del gobierno del presidente Batlle con el de EE.UU. Esta suerte de «relación carnal» entre Batlle y Bush tuvo como resultado positivo para el país el préstamo de salvataje que otorgó el gobierno de EE.UU., como respuesta al pedido de Uruguay al FMI aunque este organismo se opusiera y, en

su aspecto más negativo, la ausencia de una declaración del gobierno uruguayo de oposición a la invasión a Irak, que hubiera sido acorde a su tradicional política exterior.

Por último, como consecuencia de la solicitud del gobierno de Uruguay en el sentido de que Cuba admitiera la presencia de un relator de la ONU en el tema de derechos humanos y la reacción del presidente cubano calificando a Batlle de «lacayo» de EE.UU., se rompieron relaciones diplomáticas con el gobierno cubano.

#### VIII. LA IZQUIERDA EN EL PODER (2005)

En octubre del 2004 y en primera vuelta, Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM) con un 50,54% de los votos emitidos en las elecciones nacionales llevadas a cabo ese mes, lleva al poder en Uruguay al primer gobierno de izquierda instalándose en la presidencia del país el Dr. Tabaré Vázquez.

Las bases de la política exterior de Uruguay formuladas concretamente en plena campaña electoral, sobre las que comenzamos nuestro análisis de la política externa de la actual administración, están contenidas en un documento producido en el contexto de un ciclo titulado «La transición responsable» y que se denomina «el Uruguay integrado» (EP-FA-NM, 2004).

Siguiendo la tradición histórica de la política exterior uruguaya, el documento establece que esta administración estará basada en los valores ético-morales y principios rectores que la han sustentado y le han dado prestigio al país y que, como viéramos, informan el fundamento de las relaciones externas de Uruguay desde su independencia, pero particularmente durante el período posdictadura que estudiamos.

Se adicionan en este período principios que responden a la orientación política del gobierno y otros que se inscriben en las circunstancias internacionales actuales. Entre los primeros se encuentran la solidaridad internacional, el no alineamiento y el reconocimiento de los derechos humanos de titularidad colectiva tales como el derecho al desarrollo y al medio ambiente sano. Entre los segundos, el rechazo a todo tipo de terrorismo llevado a cabo tanto por un Estado, como por cualquier tipo de organización o individuo, a la violencia y a la discriminación. El reconocimiento del multilateralismo como única forma de restablecer la vigencia del derecho internacional y la preservación de la paz, así como de fortalecer el debilitado orden internacional y jerarquizar el papel que debe desempeñar la ONU.

El gobierno se plantea un doble objetivo marco en la formulación e implementación de su política exterior: la búsqueda de consensos con las demás fuerzas políticas del país y la reorientación de una política alineada con el poder mundial hegemónico a una sin alineamiento alguno. Esto último en pos del mayor grado posible de autonomía lo cual desde su propuesta plantea la dificultad de tener que llevarse a cabo no sólo en la esfera de influencia del poder hegemónico mundial sino en el marco sumamente restrictivo del sistema internacional actual (Ferro, 2005).

Para el cumplimiento del primero de estos objetivos la política exterior fue, junto con la económica y la de educación, uno de los temas tratados en el diálogo tendiente

a concluir acuerdos interpartidarios con la oposición. Se lograron acuerdos de entendimiento muy generales relativos a la autonomía de la política exterior, el mantenimiento y ampliación de mercados y la priorización del relacionamiento de Uruguay con el MERCOSUR.

El segundo de estos objetivos reconoce un doble componente. El primero que exige el rompimiento de la estrecha relación del gobierno uruguayo del período anterior con el de EE.UU. y el segundo que, también en pos de autonomía, necesariamente debe tender a contrarrestar los efectos negativos de la globalización. Con el fin expreso de reducir la injusticia y la pobreza derivadas de la globalización, se reivindica el reforzamiento de la capacidad del Estado-Nación para decidir sobre sus políticas internas.

Con fundamento en los principios enunciados, el acuerdo de pautas generales con las demás fuerzas políticas y en el marco de una política exterior autónoma, independiente de alineamientos se diseña la estrategia de inserción internacional del país.

Se sitúa al MERCOSUR como primera prioridad de inserción, y a partir del bloque se ordenan las relaciones en torno a ejes temáticos con base en los vínculos históricos, culturales, políticos, sociales y económicos que, teniendo como centro al país, abarcan en un primer trazo a Argentina y Brasil y en segundo lugar a Paraguay. En el relacionamiento con el resto de la región se parte del espacio ampliado del MERCOSUR otorgando prioridad a las relaciones con los Estados asociados –Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela– y a la interacción con otros procesos de integración existentes en la región tales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Fuera de la región se privilegia la conclusión de una política comercial y de inversiones con la Unión Europea, se promueve la creación de nuevos espacios de inserción tales como la República Popular China, el resto de Asia y el Medio Oriente. Se reafirma finalmente el derecho del país al establecimiento de nuevas relaciones económico-comerciales bilaterales o la profundización de las ya existentes.

Entrando al análisis de la primera prioridad estratégica, aunque con un MERCOSUR políticamente estancado, el gobierno asume el proceso de integración con gran ímpetu, reclamando para los uruguayos protagonismo en pos del fortalecimiento y consolidación del mismo y para Uruguay un importante papel articulador que facilite las instancias de negociación de una reforma integral que se considera imprescindible. En lugar preeminente se sitúan los aspectos institucionales, dándosele prioridad a la reforma de los órganos que basen un derecho común, promoviendo la construcción de instancias supranacionales como ineludibles si se aspira a diseñar e implementar eficazmente políticas macroeconómicas comunes. Se promueve la incorporación de nuevos asociados al bloque para facilitar la reducción de las grandes asimetrías existentes propugnándose la negociación conjunta con la Unión Europea, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la CAN y el G-20.

Más que un proceso políticamente estancado, como lo caracteriza Tabaré Vázquez en su discurso de asunción, el bloque está atravesando la peor crisis de su existencia. Esta realidad resulta acentuada cuando se compara con el entusiasmo por el proceso integrador surgido de las convergencias ideológicas con los gobiernos del argentino Néstor Kirchner y del brasileño «Lula» da Silva. También contrasta con la relevancia que tuvo el tema

de la integración en las agendas electorales en los cuatro países entre las elecciones del 2002 en Brasil, del 2003 en Argentina y Paraguay y del 2004 en Uruguay, en todas las que prevalecieron los candidatos de perfil más pro-MERCOSUR (Caetano, 2005).

Junto con el significativo retraso en la internalización de las normas jurídicas adoptadas en su seno<sup>5</sup> la no concreción de la Unión Aduanera así como las importantes asimetrías entre sus socios, el MERCOSUR ha dejado de ser un bloque de cuatro países para convertirse en uno de dos. Los socios mayores –Argentina y Brasil– toman sus decisiones en forma bilateral, decisiones que no ofrecen alternativa a los socios menores –Uruguay y Paraguay–, de las cuales, la suscripción de los Mecanismos de Adaptación Competitiva entre Brasil y Argentina en enero del 2006 es su ejemplo más reciente.

Además de las acciones de política exterior anunciadas, tales como la reanudación de relaciones diplomáticas con Cuba que se produce el mismo día de la asunción del presidente Tabaré Vázquez, se ha desarrollado una estrecha relación con Venezuela. Se sigue el juego geopolítico del presidente Hugo Chávez en su pugna por el liderazgo en América del Sur, en detrimento del brasileño con base inicialmente en las necesidades energéticas del país, pero luego indiscutiblemente como muestra del estrechamiento de lazos con países no miembros plenos del MERCOSUR. Se firman con Caracas acuerdos en materia de explotación y abastecimiento de petróleo, acuerdos que luego se extienden al área financiera. Se promueve activamente el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, país que adhiere al bloque en carácter de socio político.

La aproximación de la relación bilateral con EE.UU. es sin duda el tema de la agenda internacional de mayor conflictividad en la interna del partido de gobierno. Desde la completa ausencia de mención a ese país en los discursos de asunción de Vázquez, hasta el viaje que realizó a Washington un año más tarde, el acercamiento económico-comercial con EE.UU. se ha constituido en la alternativa bilateral más importante como respuesta al estancamiento del MERCOSUR.

Igualmente, durante la Cumbre de las Américas que se llevó a cabo en Mar del Plata, Argentina, en noviembre del 2005, y en el contexto de la oposición más firme que había encontrado hasta entonces la formación del ALCA en la que el presidente Bush había comprometido su esfuerzo, se firmó entre los presidentes Bush y Tabaré Vázquez el Tratado Bilateral de Protección de Inversiones, con la inclusión de algunas modificaciones al tratado que había sido concluido durante la presidencia de Batlle y cuyo rechazo había sido uno de los puntos de la campaña electoral del EP-FA-NM.

Sin embargo, el punto del relacionamiento bilateral que ha resultado en mayores fricciones dentro del gobierno lo ha constituido el no rechazo a la posibilidad de concluir un Tratado de Libre Comercio con EE.UU.<sup>6</sup>. Las posiciones extremas son llevadas

5. Para que las normas adoptadas en el MERCOSUR sean obligatorias para los países miembros, deben ser adoptadas internamente por las legislaturas de cada uno de los países y este proceso lleva años de atraso.

6. En el 2005, EE.UU. fue el socio comercial principal de Uruguay superando el comercio con Argentina y Brasil. En ese año el comercio con el MERCOSUR fue deficitario en un monto de U\$S 850 millones mientras que con EE.UU. tuvo un superávit de U\$S 500 millones de acuerdo al informe de Tea Deloitte & Touche del 27 de junio del 2006.

por los ministros de Relaciones Exteriores, Reynaldo Gargajo, en su contra y el de Economía y Finanzas, Danilo Astori e Industria y Energía, Jorge Lepra, a su favor. Entre ellos, la posición del presidente Vázquez que ha fluctuado desde la afirmación de que un tratado de esa naturaleza con EE.UU. no está en la agenda del EP-FA-NM hasta que no se descarta ninguna posibilidad, incluyendo un tratado con ese país.

Este enfrentamiento interno se ha trasladado al seno del MERCOSUR en el que encontramos a un Brasil totalmente abocado a que Uruguay no realice negociaciones comerciales bilaterales con EE.UU., acción que se inscribe plenamente en su intento por reposicionarse como líder regional mediante promesas ya largamente incumplidas de mejoramiento del comercio con ese país. El canciller brasileño, Celso Amorín, en una reciente visita a Uruguay declaró que Brasil no es partidario de modificar las normas del MERCOSUR para dar más libertad de acción a sus integrantes para buscar acuerdos de libre comercio bilaterales fuera de la región<sup>7</sup>.

Más allá de las grandes falencias del MERCOSUR a la interna, tales como los problemas de acceso de las exportaciones uruguayas al mercado brasileño, la no concreción de una unión aduanera perfecta y el doble cobro del arancel externo, el marcado desinterés y el pobrísimo liderazgo que ha tenido Brasil en el bloque se trasluce también en las fallidas negociaciones con otros esquemas de integración especialmente con la Unión Europea.

Al decidir el partido de gobierno por el mantenimiento de efectivos uruguayos en Haití como parte de la fuerza internacional de paz de la ONU, ésta se ubica dentro de lo que calificamos como política exterior de Estado. Esta decisión que inicialmente contó con importante oposición al interior de la propia fuerza política se asume como una obligación derivada de un compromiso internacional a la vez que aporta al multilateralismo como instrumento de la política internacional.

Al momento de redacción de este artículo, las relaciones entre Uruguay y Argentina se encuentran en lo que puede fácilmente calificarse como el peor momento de su historia contemporánea. El diferendo se relaciona con la instalación en la ribera uruguaya del río Uruguay de dos fábricas de celulosa. Los argumentos centrales del mismo consisten por parte de Argentina en que Uruguay incumplió con sus obligaciones de consulta e información derivadas del Tratado del Río Uruguay entre ambos países, así como del efecto contaminante que tendrán las plantas una vez construidas. Por parte de Uruguay se sostiene que las obligaciones fueron cumplidas y que no habrá tal efecto contaminante. Si bien Argentina ha llevado el tema a la Corte Internacional de Justicia de la ONU en La Haya, las acusaciones cruzadas a varios niveles entre los gobiernos de los países vecinos han provocado una crisis que claramente no será superada por un fallo judicial y cuyas dimensiones requerirán para su solución de un gran esfuerzo por parte de la diplomacia de ambos países.

7. *Diario El País*, 24 de junio del 2006, p. 12.

## IX. CONCLUSIONES

El estudio realizado nos permite concluir que en el período estudiado en este trabajo se observa que el cambio de régimen político –de uno dictatorial a uno democrático– acaecido en el primer período de gobierno dio gran legitimidad a la nueva administración, lo que fue utilizado para lograr una reinserción internacional del país más acorde a su tradicional política exterior. Esa inserción se realizó en un contexto internacional de rasgos limitantes –debido a las situaciones de crisis que se señalaron– que, sin embargo, fue aprovechado para marcar diferencias con el gobierno dictatorial apartándose del eje de inserción del este-oeste y diseñando una agenda que, en lo internacional, significó un distanciamiento de los diseños del poder hegemónico mediante la formación de esfuerzos conjuntos de respuesta con otros países latinoamericanos. En los esquemas de cooperación que se crearon durante este período encontró la política exterior de Uruguay la coyuntura en la que pudo desarrollar una política exterior de importante autonomía relativa.

Como consecuencia de la ampliación de los temas de la agenda de política exterior, particularmente por la importancia relativa de los temas de inserción comercial funcional de los modelos de desarrollo implementados por los sucesivos gobiernos, así como la transnacionalización de las relaciones internacionales, se observa en el período la correspondiente ampliación del número de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales que toman parte en el proceso de toma de decisiones. Aunque se puede señalar como una constante que atraviesa todos los períodos, este proceso se observa particularmente en la administración Lacalle. Al mismo tiempo, el proceso de toma de decisiones se aparta de la fórmula tradicional Presidente-Ministro de Relaciones Exteriores y resulta altamente complejizado.

Igualmente se asistió a un reordenamiento de prioridades en cada período de gobierno, aunque con una tendencia a mantener un centro de ejes temáticos que atraviesa todos los períodos y que le confiere una gran continuidad a la política exterior del país.

La política exterior llevada a cabo por el actual gobierno muestra mucho más una continuidad con la política del gobierno anterior que el cambio que hubiera sido de esperar en virtud de su aproximación ideológica, sus bases programáticas y las manifestaciones de la campaña electoral. En este caso, el entorno más inmediato constituido por la subregión y su expresión integradora, el MERCOSUR, ámbito anunciado como plataforma de inserción al resto del mundo ha constituido un entorno contrario al proyecto programático del «Uruguay integrado». En cierta medida, esto ha forzado la alternativa que ha sido causa de las mayores disensiones a la interna del partido de gobierno: la promoción de acuerdos bilaterales de comercio entre los que se destaca muy particularmente el referido a EE.UU. A partir de la constatación de ausencia de funcionalidad del bloque al interés nacional de Uruguay, la particular coyuntura fundamenta una apreciación de signo positivo en lo referente a la autonomía buscada en referencia a la subordinación con respecto al MERCOSUR y más concretamente a sus socios más grandes.

Finalmente, al momento de evaluar el peso relativo de las variables internas y externas que explican la formulación y ejecución de la política exterior, el tipo de régimen

fue determinante del cambio en la política exterior del gobierno de transición. El modelo de desarrollo, por su parte, resulta determinante al pautar las prioridades en la agenda de política exterior de los sucesivos gobiernos democráticos, en el contexto de un país en el que las políticas partidarias se originan en factores históricos, sociales y culturales largamente compartidos.

## X. BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. 1.ª edición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.
- BIZZOZERO, Lincoln. *Política Exterior y Actores en el Ingreso de Uruguay al Proceso de Integración Subregional*. Mimeo, 1992.
- BIZZOZERO, Lincoln y LUJÁN, Carlos. *La política exterior del gobierno de transición en Uruguay (1985-1989)*. 1.ª edición. Montevideo: FCS, 1992.
- CAETANO, Gerardo. De la campaña al gobierno: El «Factor Mercosur» en el ciclo electoral. En BUQUET, Daniel (coord.). *Las claves del cambio, ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. 1.ª edición. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005, pp. 315-334.
- CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. 1.ª edición. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. *La política exterior de Estado-Aspectos teóricos para su comprensión*. Montevideo: FCS-UM-Documentos de Trabajo n.º 61, 2002.
- *Ruptura de Consensos en la Política Exterior uruguaya durante el tormentoso 2002*. Montevideo: FCS-UM-Documentos de Trabajo n.º 62, 2003.
- *La política exterior del Uruguay en las elecciones Nacionales 2004*. Montevideo: FCS-UM-Documentos de Trabajo n.º 66, 2005.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson y FERRO CLÉRICO, Lilia. *La agenda de la política exterior uruguaya 1985-2000. Una visión académica*. Montevideo: FCS-UM-Documentos de Trabajo n.º 64, 2004.
- FERRO CLÉRICO, Lilia. La participación de Uruguay en los mecanismos de concertación política latinoamericanos. *Perspectiva Internacional Paraguaya*, enero-junio 1990, Año II, n.º 3: 219-251. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociales.
- La estrategia de Uruguay. *Revista Dosmil30*, 19 de agosto del 2005. Montevideo. En página web [http://www.montevideo.com.uy/ndosmil30\\_21083\\_1.html](http://www.montevideo.com.uy/ndosmil30_21083_1.html).
- FINCH, Henry. *La economía política del Uruguay 1780-2000*. 2.ª edición. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005.
- LINZ, Juan J. y STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America and Post Communist Europe*. 1.ª edición. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- MOREIRA, Constanza. *Final del juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. 1.ª edición. Montevideo: Trilce, 2004.
- MUÑOZ, Herald. El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes. En WILHELMY, Manfred. *La Formación de la Política Exterior. Los países desarrollados y América Latina*. Buenos Aires: GEL, 1987, pp. 287-315.
- O'DONNELL, Guillermo. *El Estado burocrático autoritario 1966-1973. Triunfos, derrotas y crisis*. 2.ª edición. Buenos Aires: Belgrano, 1996.
- PÉREZ ANTÓN, Romeo. Rumbos y avatares de la Política exterior. En CAETANO, Gerardo (dir.). *20 años de democracia Uruguay 1985-2005: Miradas múltiples*. 1.ª edición. Montevideo: Taurus, 2005, pp. 109-129.

- PUIG, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina en la Universidad Simón Bolívar, 1980, p. 148.
- RUSSELL, Roberto *et al.* *Temas de Política Exterior Latinoamericana. El caso uruguayo*. 1.<sup>a</sup> edición. Buenos Aires: GEL, 1986.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan. De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 2002, vol. 21: 159-194.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel y CARVAJAL, Leonardo H. Autonomía y política exterior en América Latina, un debate abierto, un futuro incierto. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 1995, n.º 28.
- TOMMASSINI, Luciano. *Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina*. 1.<sup>a</sup> edición. Santiago de Chile: PNUD/CEPAL, 1988.
- VAN KLAVEREN, Alberto. El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas. En MUÑOZ, Heraldo y TULCHIN, Joseph (comps.). *Entre la autonomía y la subordinación- Política exterior de los países latinoamericanos*, vols. 1 y 2. 1.<sup>a</sup> edición. Buenos Aires: GEL, 1984, pp. 14-49.
- Entendiendo las políticas exteriores: Modelo para Armar. *Revista de Estudios Internacionales*, 1992, vol. 98: 169-216.
- VÁZQUEZ, Tabaré. Ponencia Una transición responsable. Montevideo, 20 de septiembre de 2004. En ENCUESTRO PROGRESISTA - FRENTE AMPLIO - NUEVA MAYORÍA. En [http://www.ps.org.uy/FA\\_discursos.htm](http://www.ps.org.uy/FA_discursos.htm).
- WILHELMY, Manfred. *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América latina*. 1.<sup>a</sup> edición. Buenos Aires: GEL, 1987.