

Fernández Luzuriaga, Wilson ; Pose, Nicolás

*El parlamento uruguayo en la política exterior
del segundo gobierno del Frente Amplio*

Colección, Año XX, N° 25, 2015

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Fernández Luzuriaga, W., Pose, N. (2015). El parlamento uruguayo en la política exterior del segundo gobierno del Frente Amplio [en línea]. *Colección*, 20(25). Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/parlamento-uruguayo-politica-exterior.pdf> [Fecha de consulta:....]

EL PARLAMENTO URUGUAYO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL SEGUNDO GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO

Wilson Fernández Luzuriaga* y Nicolás Pose**

Universidad de la República

✉ wilsonfl.fcs@gmail.com

✉ npose07@gmail.com

Recibido: junio de 2015

Aprobado: agosto de 2015

Resumen: El rol de los parlamentos en la política exterior de los Estados nacionales, en cualquier democracia representativa, supone una dimensión ineludible a la hora de explicar las decisiones adoptadas en la materia. Sin embargo, escasos estudios en la academia uruguaya refieren a la dimensión parlamentaria de las relaciones exteriores. Con la intención de llenar este vacío, este trabajo estudia la actuación del parlamento uruguayo durante la XLVII Legislatura (2010-2015) correspondiente al segundo gobierno del Frente Amplio, encabezado por José Mujica. Para ello, en una primera instancia se estructura un marco institucional, con consideraciones generales sobre la intervención parlamentaria en política

* Candidato a doctor en Ciencia Política, Universidad de la República; magíster en Ciencia de la Legislación y Governance Política, Universidad de Pisa; egresado del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales, Universidad de la República y del Diploma de Posgrado en Estudios de la Integración Europea, El Colegio de México; y licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad de la República. Perteneció al Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

** Estudiante del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales, Universidad de la República; licenciado en Ciencia Política, Universidad de la República. Perteneció al Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Los autores agradecen la invalorable colaboración de Verónica Fazio, sobre todo en lo referente a la recolección de datos de la actividad del Poder Legislativo. Inclusive, un primer análisis sobre el tema puede encontrarse en Fernández Luzuriaga, Wilson y Verónica Fazio (2015).

exterior, junto con las características particulares en la institucionalidad uruguaya. Y, en una segunda instancia, se analiza al parlamento uruguayo, durante la Legislatura indicada, en sus roles de codecisión -con la aprobación de tratados, la designación de jefes de Misión y la movilización de tropas- y de fiscalización, a través de su facultad de convocatoria al canciller.

Palabras clave: Política exterior, parlamento, Frente Amplio, Uruguay.

Abstract: The role of parliaments in foreign policy, in any representative democracy, supposes a crucial dimension to explain the international insertion policy-making process. However, few studies in the Uruguayan academy are concerned with the parliamentary dimension of external relations. In order to fill in this gap, this article studies the Uruguayan parliament performance during the XLVII Legislature (2010-2015), which corresponds to Broad Front's second government, leaded by José Mujica. For this purpose, as a first step an institutional framework is structured, in which both general considerations regarding parliamentary intervention in foreign policy and particular characteristics of Uruguayan institutions are included. And as a second step, the role of Uruguayan parliament is analyzed during the mentioned Legislature, in the areas of co-decision -regarding treaty approbation, head of Mission designation and troops mobilization- and control, through its capacity of summoning the chancellor.

Keywords: Foreign policy, parliament, Broad Front, Uruguay.

I. Introducción

El rol de los parlamentos supone una dimensión ineludible a la hora de explicar los cursos de acción adoptados en materia de política exterior por los respectivos Estados nacionales. En efecto, su intervención preceptiva en decisiones medulares y su rol de control o fiscalización de los funcionarios de gobierno encargados de las relaciones exteriores, implica la necesidad de

un seguimiento sistemático en cualquier democracia representativa. Sin embargo, escasos estudios en la academia uruguaya refieren a la dimensión parlamentaria de la política exterior.

A luz de esta carencia, este trabajo estudia la intervención del parlamento uruguayo en la política exterior nacional. Con tal objetivo, en primer término, se analizan los aspectos institucionales que develan la naturaleza de la intervención parlamentaria en la política exterior en sus roles de codecisión y control sobre posicionamientos del Poder Ejecutivo. El triángulo conformado por el presidente, su canciller y el parlamento, desde su centralidad institucional, concede una clave analítica desde la cual acercarse a las principales decisiones en relaciones exteriores (Fernández Luzuriaga, 2014).

En segundo término, respetando esa división de roles, se estudia su desempeño durante la XLVII Legislatura, que abarcó el período que va del 15 de febrero de 2010 al 14 de febrero de 2015. Así, en materia de codecisión, se analiza la actuación del parlamento uruguayo en la aprobación de tratados para la ratificación del Poder Ejecutivo, según actores y temáticas. Adicionalmente, se reseñan los nombramientos de jefes de Misión y la autorización para la salida de tropas al extranjero. Mientras que, en materia de control, se analiza la activación de dos mecanismos de convocatoria del Ministro de Relaciones Exteriores utilizados por el parlamento: el llamado a Sala y el llamado en régimen de Comisión General.

II. Marco Teórico-Institucional

Consideraciones generales

A principios de la década de los noventa, el internacionalista chileno Alberto van Klaveren (1992: 180-181), en uno de los trabajos más citados en todo el continente sobre aspectos teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior en países latinoamericanos, "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar", daba cuenta de las nuevas peculiaridades de los procesos decisorios, ante la modernización y democratización de las respectivas sociedades nacionales. Aseguraba que el alto nivel de centralización y concentración de poder, tradicionalmente

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

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

En este contexto, un marco institucional específico para la ponderación del peso del poder legislativo en la política exterior de un país, debe explorarse desde la aseveración que un parlamento no tiene asignadas potestades activas para adoptar decisiones sustanciales a dicha política. El poder legislativo es, ante todo, un ámbito de debate y codecisión con potestad reactiva sobre el universo de temas y problemas internacionales que atañen, directa o indirectamente, a un país determinado.

Desde la misma génesis de la política exterior, en tanto política pública, su actuación es prevista en instancias puntuales y esporádicas. Esta realidad es consagrada en los textos constitucionales que suelen incluir unas pocas atribuciones tradicionales al parlamento, así como en el manejo casi privativo del poder ejecutivo en temas no tradicionales de la agenda internacional contemporánea. En efecto, ese acotamiento constitucional, a favor del poder ejecutivo, se ve extendido por la generalización y/o redimensión de temas no tradicionales de política exterior como comercio, ciencia y tecnología, comunicaciones, derechos humanos y medio ambiente, en desmedro de los temas tradicionales. Mientras los marcos normativos

suelen exigir alguna forma de aprobación o intervención parlamentaria para los tradicionales, los no tradicionales están menos reglamentados, quedando abierta la posibilidad de un manejo cuasi discrecional por parte del poder ejecutivo (van Klaveren 1992, 203-204). El desafío de cada partido o sector político representado en el poder legislativo consistirá en maximizar su influencia en el proceso decisorio de la política exterior, tanto en ocasiones previstas como en ocasiones no previstas por la normativa vigente.

No obstante, las atribuciones parlamentarias tradicionales e ineludibles como aprobación para la ratificación de tratados firmados por los órganos de expresión de las relaciones diplomáticas, la aprobación de los nombres propuestos por el poder ejecutivo para cargos de jefe de Misión, la autorización para la movilización de fuerzas armadas al extranjero, entre las principales, colocan al parlamento en una estructura decisoria protagónica. Dicha estructura decisoria, como se verá, se conforma por un jefe de Estado y/o gobierno, su ministro de Relaciones Exteriores, con una mayor o menor incidencia delegada por el primero, y por el propio poder legislativo.

Putnam (1996 [1988]) desde su famoso modelo de toma de decisiones, denominado el juego de los dos niveles, alertaba sobre la necesidad de diferenciar las situaciones de fracaso a las que puede quedar expuesto un negociador principal, en tanto miembro del poder ejecutivo, presente en una mesa de negociación nacional y en una mesa de negociación internacional. Para ello, distinguía la defección voluntaria de la defección involuntaria. La primera remite a un actor que incumple el acuerdo internacional, allanado por la ausencia de un contrato que obligue a las partes. En cambio, la defección involuntaria, hace al comportamiento de un actor incapacitado de cumplir una promesa negociada en la mesa internacional, a causa del fracaso de la ratificación doméstica, fracaso logrado por la acción protagónica de un conjunto de opositores en la mesa nacional. Esta explicación es funcional a la aproximación del parlamento como actor interno con poder reactivo.

El rol del parlamento en política exterior se dimensiona, también, a partir de las funciones de supervisión, control o fiscalización de posicionamientos concebidos, implementados y ejecutados por el poder ejecutivo. La relación poder ejecutivo – poder legislativo mostrará diferentes niveles de conflicto, según contextos temporales y temáticas en debate. Pero también estará influenciada por el régimen de gobierno adoptado por la democracia representativa en cuestión.

Tanto en materia de codecisión como de control parlamentario, es posible ingresar en hipótesis en las que el poder legislativo logre modificar la voluntad inicial del poder ejecutivo, corrigiendo decisiones inspiradas en lineamientos previstos desde la presidencia, desde la cancillería o desde la conjunción de voluntades del eje que constituyen ambas. Sobre este extremo, se ha considerado que el riesgo de conflicto entre poderes podría proyectar una imagen bicéfala y hasta contradictoria de los posicionamientos sistémicos de un país, por lo que el parlamento debería dejar en manos del poder ejecutivo, la formulación y dirección de la política exterior. Sin embargo, desde el análisis de varios autores, Valenzuela (2013, 18) explica que “[...] esta falacia no reconoce al congreso ni al poder ejecutivo como organismos heterogéneos.” Si bien dicha heterogeneidad hace a los intereses diversos de uno y otro, habilita, concomitantemente, la posibilidad de generar coaliciones eventuales que materialicen una política exterior con mayor base de consenso o, directamente, sin exclusiones.

Siguiendo con este análisis de corte institucional, pero ya no desde un apego estricto a disposiciones constitucionales, se pueden señalar otras razones que explicarían la baja participación de los parlamentos en política exterior. La primera radica en el nivel de especialización y asiduidad con que el ministro de Relaciones Exteriores, los funcionarios de la estructura político-administrativa radicada en la capital del Estado y el cuerpo diplomático y consular acreditado en el extranjero, ejecutan la política exterior, frente a un cuerpo de legisladores sin conocimientos específicos o sin estructuras o recursos para obtener asesoramiento. La segunda arriesga una idea generalizada sobre el poco provecho electoral y la escasa repercusión cortoplacista que los temas internacionales animan en la opinión pública.

Otra vez, desde el estudio de diferentes autores, Valenzuela (2013, 17-18) contrapone a la primera razón un argumento: la atribución de ineficacia imputada al poder legislativo en política exterior, no tiene en cuenta que un parlamento “es un organismo político y no burocrático, por lo que el papel que desempeña en el proceso es diferente pues nos enfrentamos a instituciones cuya naturaleza es distinta y que no resulta necesariamente excluyente”. Y sobre la segunda razón, explica que en la repercusión en la opinión pública también influye la presencia de grupos de interés, pendientes de las relaciones exteriores de ese país, que ostentan la capacidad

de movilizar a ciertos sectores de la sociedad civil y legitimar o deslegitimar las maniobras legislativas.

Siguiendo esta línea, varios estudios inspirados en el rol de los congresos y el análisis del éxito legislativo de los presidentes (Cox y McCubbins 1991) han analizado el papel de los partidos y parlamentos en política exterior, reconociéndolos, a diferencia de los estudios tradicionales, como actores con influencia política (Milner 1997; Martin 2000; Milner y Judkins 2004). En América Latina, estudios de caso y comparados, principalmente sobre Argentina, Brasil y Chile, han llegado a conclusiones similares, agregando la importancia de la variable ideológica a la hora de explicar los patrones de votaciones de los legisladores y partidos sobre *issues* de política externa (Lima y Santos 2001; Feliú, Olivera y Galindo 2009; Onuki, Olivera y Feliú 2009).¹ Estos trabajos, cuestionan la premisa que retira al congreso del esquema decisorio producto de la asiduidad del poder ejecutivo en la cuestión.

En cuanto al ámbito institucional donde se procesa el debate y la decisión del poder legislativo, se puede afirmar que está conformado por dos niveles bien diferenciados: las sesiones plenarias de las cámaras y las comisiones parlamentarias de Relaciones Internacionales. Las primeras constituyen la expresión pública y definitiva de los debates y aprobaciones de proyectos remitidos por el poder ejecutivo. Mientras que las segundas son el espacio de confluencia de trabajos sobre cada uno de los tópicos; sus informes finales, remitidos a los plenarios, suponen la expresión más elaborada de las posiciones de partidos o sectores políticos con representación parlamentaria (Luján 1994, 12). Las comisiones, en su dinámica, pueden llegar a un informe final a partir de un consenso entre sus miembros. En hipótesis de disenso, generalmente está consagrada la facultad que la comisión respectiva emita informes en mayoría y en minoría. Pero, en ambas situaciones, solo se está ante un indicador para el resto de los legisladores de la cámara respectiva. En ese ámbito institucional, se volverán a confrontar las posiciones para determinar la síntesis definitiva como voluntad del poder legislativo.

¹ Agradecemos a un revisor anónimo la sugerencia de incorporar esta literatura. Por una ampliación de estos trabajos consultar Rodríguez Díaz (2014: 4-13) y López (2015: 139-143).

Calvo y Sagarzazu (2011, 27) imputan su rol y sus tareas como la letra chica del contrato democrático, por constituir mecanismos institucionales que afectan y condicionan la decisión legislativa. Desde una mirada académica, concluyen que el estudio de las comisiones permanentes es relevante en una doble función que explica su importancia en la producción legislativa, “como instituciones especializadas que controlan información parlamentaria y como herramienta privilegiada de los partidos mayoritarios, quienes pueden ejercer su poder de agenda”.

El rol de las comisiones permanentes en el proceso que culmina con la decisión final de su plenario respectivo, ayuda a entender el proceso legislativo desde un punto de vista institucional, pero también se constituye en un indicador del peso de los diferentes sectores políticos en la política exterior nacional y del grado de consenso o disenso que se va acumulando. Pero otra vez en este párrafo, se debe reafirmar que la capacidad de modificación de la voluntad del poder ejecutivo por el parlamento es limitada y esto afecta la gravitación de las respectivas comisiones para enmendar decisiones, sobre todo si son el resultado de una negociación internacional. No así para modificar propuestas que forman parte de decisiones domésticas sobre política exterior o sobre la conducción de la Cancillería, del presidente y/o del canciller, como por ejemplo la designación de un jefe de Misión.

Otra hipótesis que complejiza la toma de decisiones en política exterior radica en que la composición de las comisiones, aún respetuosa de la proporción entre partidos y sectores políticos, no asegura posiciones preaceptadas por los legisladores en el plenario, ni siquiera por los legisladores de un partido mayoritario en la comisión y en la cámara respectiva. La explicación está en que la composición de las comisiones, generalmente, resulta de un proceso de selección, basado en áreas de interés o *expertise* de los legisladores, que está correlacionado con las agendas y programas de los partidos políticos (Calvo y Sagarzazu 2011, 38-39). Por otra parte no es sencillo conformar una comisión de Asuntos Internacionales, asegurando una representación fidedigna de todas las posiciones y sensibilidades en política internacional, cuando los partidos políticos presentan un alto grado de sectorización.

Como conclusión, se puede advertir que un estudio sobre toma de decisiones en política exterior, centrado en la figura del poder legislativo,

supone ponderar su capacidad y amenaza latente del veto, como instrumento que exige la apertura del eje decisorio presidente - canciller a un tercer actor. Ese veto hace a su capacidad codecisoria en toda intervención preceptiva para legitimar la decisión nacional y a su capacidad de control o fiscalización del presidente y canciller. La génesis de una decisión en política exterior reside en el poder ejecutivo, pero no se puede ignorar que en el parlamento se encuentra radicada la facultad de legitimarla o cuestionarla, expresa o tácitamente. Por ello, resulta relevante analizar el proceso político en donde partidos y legisladores asienten o rechazan las líneas de acción elaboradas desde el poder ejecutivo.

El contexto nacional

Este trabajo parte de la premisa que el sistema de toma de decisiones en la política exterior del Uruguay, básicamente, responde a la centralidad de un triángulo conformado por el Presidente de la República, su Ministro de Relaciones Exteriores y el parlamento. Así, se verifica una legítima concentración de competencias en el eje presidente – canciller, siendo excepcional la sustitución de éste por el Consejo de Ministros. Sin embargo, las relaciones internacionales devenidas en fenómeno global y la necesidad concomitante de conocimientos específicos, habilitan el ingreso al núcleo decisional de otros actores del Poder Ejecutivo -ministros, directorios de Entes Autónomos o Servicios Descentralizados- e, incluso, gobiernos departamentales. Por ejemplo, Luján (2007) destaca el papel jugado por el Ministerio de Economía y Finanzas en la renegociación de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional en el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010).

Las descripciones sobre el peso histórico asignado por los teóricos de las Relaciones Internacionales y los doctrinos del Derecho Internacional Público a las figuras del jefe de Estado y/o gobierno, al canciller y a la codecisión y control parlamentarios, encuentran suficiente confluencia en la Constitución uruguaya (Fernández Luzuriaga 2014).

En el derecho positivo uruguayo, la composición del Poder Ejecutivo es calificada como múltiple “no solo en cuanto al número de personas (pluripersonal) sino también en cuanto al número de órganos que lo

componen, porque está integrado por la Presidencia, órgano medular, principal, los ministros y el Consejo de Ministros” (Real 1967, 416). La calificación de medular, entre otras razones, se justifica por la facultad del Presidente de la República de nombrar y destituir a los ministros, sin aprobación del Poder Legislativo, según el artículo 174 de la Constitución de 1967. Si bien el artículo refiere a una designación “con apoyo parlamentario”, el constitucionalista uruguayo José Aníbal Cagnoni (1986, 44) explicaba que el voto de investidura que otorga la confianza inicial a los ministros, no es exigible: “el apoyo parlamentario en nuestra Constitución está configurado como tácito. [...] En tanto en cuanto no se exprese lo contrario, no se censure, se presume la existencia de apoyo parlamentario”.²

La Constitución de 1967 continuó con la estructura bicameral del Poder Legislativo con una Cámara de Senadores y una Cámara de Representantes, siendo la Asamblea General la conjunción -no la yuxtaposición- de ambas. La Cámara de Senadores está compuesta por 30 miembros más el Vicepresidente de la República, con voz y voto, como su presidente y presidente de la Asamblea General (artículo 94). A su vez, la Cámara de Representantes queda compuesta de 99 miembros (artículo 88) con una presidencia rotativa anual. Asimismo, se consagra la conformación de una Comisión Permanente para los períodos de receso legislativo anual, conformada por cuatro senadores y siete representantes, elegidos proporcionalmente entre los partidos políticos por sus respectivas cámaras (artículo 127).

En el terreno de la política exterior, el artículo 159 determina que: “El Presidente de la República tendrá la representación del Estado en el interior y en el exterior”. Derivado del carácter representativo, al máximo gobernante le compete: designar y destituir personal diplomático y consular; recibir la acreditación de agentes diplomáticos y autorizar el ejercicio de funciones a cónsules extranjeros; decretar la ruptura de relaciones y declarar la guerra; negociar, concluir, suscribir y ratificar tratados (artículo 168,

² Incluso, en la reforma constitucional de 1997, el párrafo cuarto del mismo artículo 174, agrega la acción facultativa del presidente para requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros, pero sin consecuencias jurídicas ante una no aprobación. De hecho, y hasta la fecha, este mecanismo no ha sido utilizado.

numerales 12, 10, 15, 16 y 20). La conjunción de la potestad de representación con la atribución de estas funciones esenciales permiten concluir que, en Uruguay, el estudio de la política exterior desde la figura del presidente tiene una justificación esencial: su simultánea condición de jefe de Estado y jefe de gobierno.

Pero la propia ingeniería constitucional acota esas facultades, exigiendo la concurrencia de otros actores para que se perfeccione la decisión. En primer lugar, la voluntad del Poder Ejecutivo se completa con el “Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros”, según el acápite del propio artículo 168, en un elemento de corte parlamentarista consagrado desde la Constitución de 1934. En segundo lugar, con la concurrencia o aprobación del Poder Legislativo en algunos actos: la obligación de solicitar acuerdo con la Cámara de Senadores o en su receso con la Comisión Permanente para el nombramiento de jefes de Misión (artículo 168,12); la necesidad de acuerdo con la Cámara de Senadores o, en receso, con la Comisión Permanente para la destitución de funcionarios diplomáticos y consulares (artículo 168,10); el requerimiento de la previa resolución de la Asamblea General para declarar la guerra (artículo 168,16 y artículo 85,7); la previa aprobación del Poder Legislativo para ratificar tratados (artículo 168,20 y artículo 85,7). El numeral 16, comienza otorgándole al Poder Ejecutivo la potestad de decretar la ruptura de relaciones, pero sin previa resolución de la Asamblea General como en la hipótesis de una declaración de guerra. De igual manera, la potestad de recibir agentes diplomáticos y autorizar el ejercicio de funciones a cónsules extranjeros, del numeral 15, tampoco requiere concurrencia legislativa.

Sin llegar al extremo de la guerra, el artículo 85,11 determina que compete a la Asamblea General permitir o prohibir que entren tropas extranjeras al país, exceptuando las fuerzas que lo hacen solo a rendir honores, cuyo ingreso será autorizado por el Poder Ejecutivo. En igual sentido, el 85,12, le asigna competencia a la Asamblea General en negar o conceder la salida de fuerzas nacionales, señalando, para el segundo caso, el tiempo de regreso. Inclusive, podría considerarse el artículo 168,17 que establece la potestad del Poder Ejecutivo de: “Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior [...]”, dando cuenta dentro de las 24 horas a la Asamblea General

o, en receso, a la Comisión Permanente. De todas formas, en las tres situaciones, el eje central dentro del Poder Ejecutivo lo configuran, naturalmente, el presidente con el Ministro de Defensa Nacional, eventualmente incorporando al Ministro de Relaciones Exteriores.

Asimismo, se debe considerar la intervención obligatoria de la Asamblea General, prevista en el artículo 85,6 sobre: “Autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público, requiriéndose, en los tres primeros casos, la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara”. Siguiendo la lógica de las disposiciones analizadas en el párrafo anterior, aquí tampoco sería el canciller protagonista en la conjunción de voluntades a nivel del Poder Ejecutivo; la responsabilidad central residiría en el eje presidente - Ministro de Economía y Finanzas.

Finalmente, cabe recalcar que los numerales del artículo 168 reseñados, deben ser aplicables a las funciones del canciller, en virtud de la preceptiva concurrencia de voluntades presidente – ministros, explicada anteriormente. Asimismo, las decisiones adoptadas, pueden derivar en imputaciones, desde el Poder Legislativo, sobre la responsabilidad del canciller, tanto por acciones sobre relacionamiento con el exterior como por la conducción política y administrativa del ministerio, como se analizará a continuación.

La Constitución de 1967, en materia de relaciones entre poderes, reincorporó –de los textos constitucionales de 1934 y 1942- elementos referentes a la necesidad de apoyo parlamentario para los ministros, la censura y la observación presidencial a la censura, en los artículos 147 y 148.³ Cagnoni (1986, 44-45) califica este mecanismo de censura como

³ Concretamente, queda establecida la obligatoriedad de la renuncia del o los ministros respectivos, o de todo el Consejo de Ministros por desaprobación de la Asamblea General motivada en actos de administración o de gobierno. Si los votos de desaprobación no alcanzan a dos tercios del total de componentes del cuerpo, el presidente puede mantener a los ministros en sus cargos. En caso que la Asamblea mantenga su voto por un número inferior a los tres quintos de sus integrantes, el presidente queda habilitado, manteniendo al ministro censurado, a disolver las cámaras y convocar a elecciones legislativas. La nueva Asamblea General, emergente de esas elecciones, puede mantener o no el voto de desaprobación. Si lo hace por mayoría absoluta del total de sus integrantes, el ministro debe ser sustituido. Cabe recalcar que el Presidente de la República no expone su cargo en ninguna circunstancia.

racionalizado, a partir de dos elementos: el requerimiento de mayorías parlamentarias amplias y la posible observación presidencial.

Pero el control parlamentario tiene otras manifestaciones, que refieren a instancias más atenuadas de conflicto, como: el pedido de informes, la facultad de hacer comparecer a Sala a los ministros y el nombramiento de comisiones investigadoras. Pero en estas instancias, la figura del presidente está ausente y el control parlamentario se reduce al Ministro de Relaciones Exteriores.⁴ Así, el artículo 118 faculta a todos los legisladores a pedir a los ministros los datos e informes que estime necesarios para su cometido. El 119 faculta a ambas cámaras por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes a llamar a Sala a los ministros, para pedirles y recibir informes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización. A su vez, el artículo 120 establece que las cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos. Finalmente, el 121, fija la potestad de cualquiera de las cámaras de formular declaraciones en los casos previstos en los tres artículos anteriores.

En una forma desusada para la historia constitucional uruguaya, cuyos textos demuestran la intención de incluir todos los mecanismos de relaciones entre poderes en forma exhaustiva, los reglamentos de las dos cámaras establecen una variante del llamado a Sala con el mecanismo de Comisión General. En efecto, el Reglamento de la Cámara de Representantes en su artículo 33 establece que: “La Cámara podrá constituirse en Comisión General para deliberar sobre algún asunto arduo y complicado que exija explicaciones preliminares”. Paso seguido, el mismo artículo, faculta a dicha comisión a escuchar los informes que, acompañados del ministro del ramo, deban dar los directores de Servicios Centrales, Autónomos o Descentralizados, sobre el funcionamiento de sus respectivos organismos, para lo que se necesita la mayoría absoluta de votos en la cámara, según el artículo 90,f. La gran diferencia con el mecanismo del llamado a Sala es que el propio artículo 33 establece de antemano que en el ámbito de la Comisión General “no se tomará decisión alguna, salvo las relativas a su propio funcionamiento”. En igual dirección, pero con menos

⁴ En Uruguay, este mecanismo del llamado a Sala a los ministros es habitualmente denominado “interpelación”, sobre todo por los medios de comunicación.

detalles, en el Reglamento de la Cámara de Senadores se establece la facultad de dicha rama parlamentaria de sesionar en régimen de Comisión General, “cuando lo estime conveniente” (artículo 41). Y otra vez se determina que la peculiaridad de esta forma de sesionar es que en la Comisión General “no se adoptará decisión de clase alguna”, salvo las que refieran a su propio funcionamiento” (artículo 43).

En cuanto a las comisiones parlamentarias, los reglamentos respectivos de la Cámara de Representantes y Cámara de Senadores, le asignan un valor central a su respectiva Comisión de Asuntos Internacionales. Ambos documentos determinan que las comisiones permanentes tienen un cometido general asignado por el propio Reglamento, mientras las comisiones encasilladas en las demás categorías se designan para un cometido fijo y en una oportunidad determinada. Las funciones establecidas para las comisiones de Asuntos Internacionales -en los artículos 130 y 115 de los reglamentos de la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes- coinciden con las funciones instituidas al Poder Legislativo en la Constitución: nombramientos y destituciones en el Servicio Exterior y aprobación de tratados para la ratificación del Poder Ejecutivo; pero no se incluye la potestad de la Asamblea General de habilitar al Poder Ejecutivo a decretar la guerra. Asimismo, los dos reglamentos consagran una función genérica referida a la “política internacional” (Cámara de Senadores) o a “asuntos generales de orden internacional” (Cámara de Representantes), en una clara apertura hacia posicionamientos en los que pueda no estar directamente afectada la política exterior nacional.

El artículo 141 del Reglamento de la Cámara de Senadores fija la composición de las comisiones, estableciendo entre cinco y nueve miembros para las permanentes -número que decidirá el Senado a propuesta de su Presidencia-⁵, mientras que para las especiales e investigadoras, el número que se establezca al disponerse su designación. Asimismo, el artículo 114 del Reglamento de la Cámara de Representantes, categoriza a las comisiones en permanentes y especiales, mientras los artículos 117 a 122 detallan procedimientos para instaurar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos. El artículo 15

⁵ En esta Legislatura, y como es tradición, la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores se conformó con nueve miembros, el máximo permitido.

establece el procedimiento para la composición de las comisiones permanentes, dando una pauta sobre los integrantes de cada comisión de entre tres y 15 miembros.⁶ En ambos reglamentos queda establecida la posibilidad que todo sector político que no esté representado en una comisión tenga derecho a hacerse oír en ella por intermedio de un delegado (artículos 144 y 132 para los reglamentos de la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes, respectivamente).

Empíricamente, estudios como el de Chasqueti (2007) han notado que las comisiones pueden constituirse como verdaderos puntos de veto –en el sentido de Tsebelis (1995)- en aquellos temas de política exterior en donde las preferencias de los partidos uruguayos muestran una mayor divergencia. En su estudio, el autor resalta específicamente las políticas hacia Venezuela y el MERCOSUR. Por ello, Fernández Luzuriaga (2012) destaca que la conformación de arreglos coaliciones o de partido en busca de asegurar condiciones de gobernabilidad impacta en los resultados de política exterior. En una línea similar, aunque analizando el caso uruguayo en una perspectiva comparada con otros casos regionales, Rodríguez Díaz (2014) encuentra una capacidad efectiva de los parlamentos nacionales de bloquear decisiones de política exterior adoptadas por los ejecutivos, de acuerdo a la composición del parlamento y al apoyo legislativo del presidente. Finalmente, López (2015) analiza los posicionamientos ideológicos de partidos y fracciones uruguayas en política exterior, encontrando que la diversidad de preferencias en la arena parlamentaria de estos actores otorga una clave analítica relevante para entender decisiones como el no ingreso de Uruguay a la Alianza del Pacífico en condición de miembro pleno.

Tomando en cuenta estos antecedentes, y retomando la tesis sobre la centralidad de los partidos políticos en el sistema político uruguayo (Caetano, Rilla y Pérez 1988), en este trabajo se sostiene la hipótesis de la relevancia del parlamento como uno de los tres elementos componentes del triángulo decisorio en las decisiones de política exterior uruguaya. Hipótesis que se enfrenta a la concepción de la política exterior como producto exclusivo de las decisiones del Poder Ejecutivo, producto tanto de sus

⁶ En esta Legislatura, la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes se conformó con seis miembros.

competencias constitucionales como de su asiduidad en la materia. Ya sea actuando como un actor unitario o como fruto del accionar de distintas agencias gubernamentales.

III. Análisis empírico

Integración del parlamento

El domingo 29 de noviembre de 2009, mediante segunda elección (balotaje), José Mujica fue electo Presidente de la República con el 52,39% (1.197.638) de los votos contra el 43,51% (994.510) de los obtenidos por el nacionalista Luis Alberto Lacalle. Los resultados de la primera elección, del 25 de octubre, revelan que el Frente Amplio alcanzó el 47,96% de las adhesiones, el Partido Nacional 29,07%, el Partido Colorado 17,02% y el Partido Independiente 2,49%. La cantidad de bancas obtenidas por el Frente Amplio fue de 16 en 30 senadores -más el Vicepresidente de la República- y 50 en 99 representantes nacionales. Al Partido Nacional le correspondieron nueve senadores y 30 representantes nacionales, al Partido Colorado cinco y 17, y al Partido Independiente solamente dos representantes nacionales.⁷

Como consecuencia, para la Asamblea General, el Frente Amplio contó con 67 legisladores y la oposición política sumada con 63. En junio de 2011, un senador electo por el lema Frente Amplio, abandona a esa fuerza política, incorporándose al Partido Nacional, lo que deja al oficialismo con 15 senadores más el vicepresidente en la Cámara de Senadores y con 66 legisladores en la Asamblea General.

Codecisión: aprobación de tratados

⁷ Fuente: Corte Electoral.

En esta sección, se realiza una descripción sobre los 148 tratados aprobados en la Legislatura, utilizando para ello tres dimensiones básicas: el sujeto de Derecho Internacional actor del convenio, su contraparte y las temáticas objeto que impulsaron la suscripción. La primera dimensión adquiere relevancia en tanto Uruguay como Estado, y por tanto sujeto de Derecho Internacional originario, forma parte de Organismos Internacionales, sujetos de Derecho Internacional derivados, muchas veces actores de los tratados que igual se deben ratificar en el derecho positivo nacional. Entre los Organismos Internacionales, se desglosa al MERCOSUR por tratarse de un proceso de integración profundo, en el que el país se involucró afectando diferentes políticas públicas. Empíricamente, se destaca que Uruguay fue el protagonista en el 82% de los tratados, Uruguay inserto en el sujeto de Derecho Internacional MERCOSUR en el 9% y Uruguay inserto en otros Organismos Internacionales en el 9%.

Pasando a la contraparte uruguaya, se destaca Brasil con 4%, Argentina 3% y otros países latinoamericanos con 15%. Fuera de la región, aparecen China 2%, Estados Unidos de América y Canadá 2%, países europeos 22% y otros países del resto del mundo 34%. Cuando el actor principal es el MERCOSUR, 5% de los tratados tienen como contraparte al propio bloque, 1% fueron firmados con miembros asociados y 3% con otros países. Cuando coincide el actor principal con la contraparte, necesariamente, el tratado refiere a estructura orgánica, competencias u otras disposiciones de funcionamiento del MERCOSUR. Finalmente, 9% de los tratados tienen como actor principal y contraparte a un Organismo Internacional del cuál Uruguay es parte, y cabe reiterar la afirmación anterior: el objeto de su firma refiere a estructura orgánica, competencias u otras disposiciones de funcionamiento.

Respecto a las temáticas objeto de los tratados, cuando el actor principal es Uruguay el 22% de los convenios versan sobre cooperación, 16% sobre intercambio de información y mecanismo para evitar la doble imposición, 7% sobre comercio internacional y/o inversión. Las otras temáticas destacadas son defensa nacional 5%, derechos humanos 5%, seguridad social 4%, medio ambiente 3%. Un 16% de los tratados refiere a otras temáticas diversas como navegación, transporte, judicial, energía, migración, educación, etc. Cuando el actor principal es MERCOSUR, 3% de los tratados tienen como objeto el comercio internacional y/o inversión y algo

menos del 6%, cuestiones referidas a estructura orgánica, competencias u otras disposiciones para el funcionamiento del bloque. En la misma lógica, cuando el actor es un Organismo Internacional del cual Uruguay es parte, la totalidad de los mensajes, 9%, refirieron a estructura orgánica, competencias u otras disposiciones para el funcionamiento del sujeto internacional respectivo.

Más allá de estos porcentajes, cabe aportar algunos detalles sobre las materias objeto de los tratados. En cooperación, Uruguay, individualmente, ha aprobado 30 acuerdos que abarcan distintas áreas: comercial; económica y técnica; científica y tecnológica; investigación y desarrollo industrial; cultural y educativa; turismo; seguridad pública; salvamento marítimos y aeronáuticos; agrícola, entre otras. Dentro de las contrapartes en los acuerdos de cooperación, se destacan Kuwait, China, Qatar, Vietnam, Estados Unidos de América, Israel, Turquía, México, Emiratos Árabes Unidos, Venezuela y Sudáfrica.

La inclusión de Uruguay en la lista gris, según el reporte publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en abril de 2009, llevó al país a adoptar una serie de medidas en el marco de convenios internacionales. Estas se orientaron a que la administración tributaria obtuviera las herramientas necesarias tanto para recabar información, como para facilitar a las demás administraciones los datos que éstas requieran. En esta dirección, el gobierno ha orientado la política fiscal internacional hacia la negociación y suscripción de convenios para evitar la doble imposición internacional. Con el mismo objetivo y en una estrategia para lograr una efectiva cooperación tributaria, Uruguay ha suscripto diversos acuerdos de intercambio de información (Fazio 2014).

Como resultado, en el período 2010-2015, se ratificaron y se encuentran vigentes 11 Convenios para evitar la Doble Imposición Internacional con los siguientes países: Alemania, España, Suiza, Portugal, India, Ecuador, Liechtenstein, República de Corea, Finlandia, Malta, Rumania. Los Convenios de Intercambio de Información Tributaria también suman 11 con: Francia, Groenlandia, Islandia, Suecia, Dinamarca, Islas Feroes, Noruega, Canadá, Australia, Finlandia, Brasil. A su vez con Argentina se firmó un acuerdo de intercambio de información con una cláusula para evitar la doble imposición, en un formato *sui generis*.

Los acuerdos económico-comerciales y/ o de inversión para el período 2010-2015 suscriptos por Uruguay suman 11. Entre ellos se destacan los acuerdos de inversiones con Chile, Estados Unidos de América, Vietnam, República de Corea, India y Rumania. Estos acuerdos están basados fundamentalmente en la voluntad de los Estados que deciden de mutuo consentimiento y partiendo del ejercicio de su carácter soberano, establecer condiciones generales que sirvan de estímulo y garantía para los intereses económicos y jurídicos de los inversionistas de cada uno de ellos, cuando invierten en el territorio de la contraparte.

En cuanto a otras temáticas, cuando el actor es Uruguay, las contrapartes con quienes se suscribieron tratados sobre seguridad social son Austria, Países Iberoamericanos, Francia, Suiza, Luxemburgo, Alemania. Los países contrapartes en materia de defensa nacional fueron Argentina, Brasil, Paraguay, Italia, Portugal, Ecuador, Perú. Finalmente, en materia de derechos humanos y medio ambiente la contraparte es la comunidad internacional, ya que Uruguay adhirió a convenios multilaterales.

Los tratados suscriptos por el MERCOSUR, en la categoría comercio internacional y/o inversión fueron cinco: el Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y el Reino Hachemita de Jordania; el Acuerdo Marco para el establecimiento de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Turquía; el Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la Unión Aduanera de África del Sur; el Quincuagésimo Tercer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 35 entre el MERCOSUR y la República de Chile; el Acuerdo Marco de Comercio y Cooperación Económica entre el MERCOSUR y la Organización para la Liberación de Palestina. La categoría estructura orgánica, competencias u otras disposiciones para el funcionamiento registra ocho aprobaciones, entre las que se destacan la Decisión N° 18/11 Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR y el Protocolo modificadorio del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR.

Finalmente, Uruguay participa en 13 tratados en tanto miembro de un Organismo Internacional. Los Organismos Internacionales presentes son: Agencia Internacional de las Energías Renovables; Fondo Monetario Internacional –en dos acuerdos-; Banco Interamericano de Desarrollo; Banco del Sur; Organización para la Prohibición de las Armas Químicas;

Organización Mundial de Aduanas; Consejo Sudamericano de Deporte; Red de Acuicultura de las Américas; Organización Internacional para las Migraciones; Unión Postal Universal; Corte Penal Internacional; Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

Codecisión: acuerdo para el nombramiento de jefes de Misión

Pasando al nombramiento de los jefes de Misión, cabe retomar la polémica sobre los llamados “cupos políticos”, que tiene su origen en el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010), cuando el 2 de mayo de 2005 se materializa un decreto del Poder Ejecutivo que duplica, llevando a 20, los cargos de confianza en las jefaturas de Misión del Servicio Exterior.⁸ Los decretos se basan en el artículo 168,12 de la Constitución que expresa: “Los cargos de Embajadores y Ministros del Servicio Exterior serán considerados de particular confianza del Poder Ejecutivo, salvo que la ley dictada con el voto conforme de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara disponga lo contrario”. Ahondando esta situación, el Poder Ejecutivo, en la Ley de Presupuesto Nacional de 2005, habilitó a las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores a designar hasta diez consejeros (cuartos en nivel jerárquico por encima de secretarios de primera, de segunda y de tercera) en las jefaturas de misiones diplomáticas. Hasta el momento solo podían ser jefes de Misión embajadores, ministros y ministros consejeros.

En este período de gobierno se designaron 56 jefes de Misión. El porcentaje de designaciones políticas fue de un 34% (equivalente a 19

⁸ Así se derogó un decreto del 17 de diciembre de 2002 firmado por el presidente Jorge Batlle y el canciller Didier Operti. Allí se establecía que el Poder Ejecutivo estaba facultado para designar hasta cinco embajadores y cinco ministros consejeros (que podían quedar como encargados de embajadas) ajenos a los cuadros de los funcionarios diplomáticos de carrera. Todos estos decretos están amparados en la Ley N° 14206 de 1974, que facultó al Poder Ejecutivo a ampliar o reducir el número de cargos de confianza.

designaciones). El 66% restante recayó en funcionarios diplomáticos.⁹ Los destinos elegidos por el gobierno para acreditar jefes de Misión de confianza fueron Bolivia, Bélgica, Organización Mundial de Comercio, China, Chile, Venezuela, Organización de Estados Americanos, Italia, Estados Unidos de América, Portugal, Argentina, Panamá, Consulado General en Buenos Aires, República de Corea, Consulado General en México, Vaticano, Nicaragua, México y Cuba.

Codecisión: aprobación para la salida de tropas

Por último, en cuanto a la movilización de tropas, se parte del hecho que Uruguay tiene, de acuerdo a lo informado por la Organización de Naciones Unidas en el mes de diciembre de 2014, cinco misiones en curso: MONUSCO, Misión de Observación de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo con 1192 personas acreditadas entre efectivos militares (1177) y expertos (15); MINUSTAH, Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití con 595 personas acreditadas entre efectivos militares (594) y policías (1); ONUCI, Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil con dos expertos acreditados; UNMIL, Misión de las Naciones Unidas en Liberia con dos policías acreditados; UNMOGIP Grupo de Observadores Militares en la India y el Pakistán con dos expertos acreditados.

La misión en Haití ha sido un problema particularmente relevante, pues ha generado controversias al interior del propio Frente Amplio sobre su pertinencia. Específicamente, mientras algunos sectores enfatizan el rol del país en las Organizaciones para el Mantenimiento de la Paz y su apuesta tradicional al multilateralismo, otros cuestionan la iniciativa por considerar que no ha generado mejores condiciones de vida en ese país y que incluso puede configurarse un avasallamiento a la soberanía, en tanto no se trata de un país en guerra.

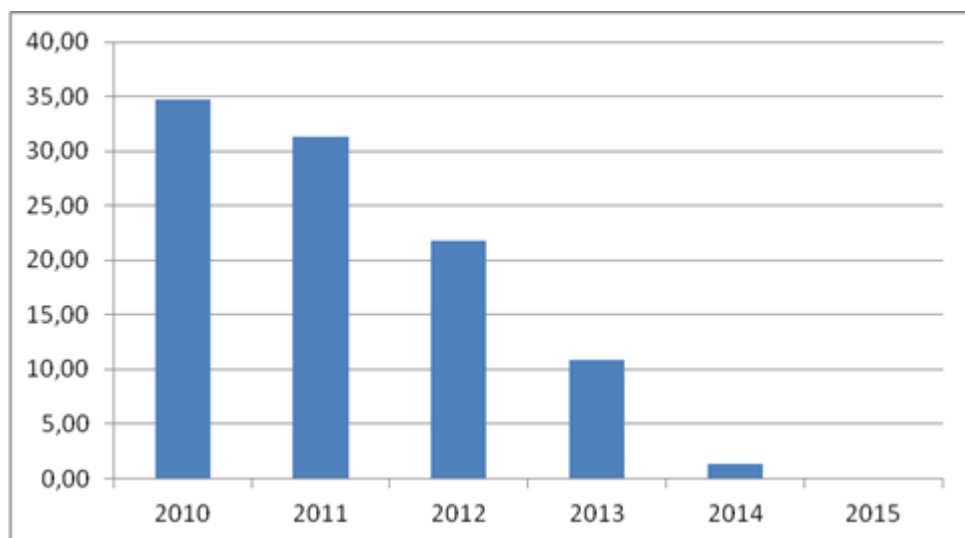
⁹ No obstante el gobierno agotó el cupo político de 20 designaciones al nombrar un director general en el Ministerio de Relaciones Exteriores que no provenía del cuerpo diplomático y consular.

Esta Legislatura aprobó seis leyes correspondientes a la prórroga del plazo de permanencia de efectivos de las Fuerzas Armadas en la MINUSTAH. Las leyes autorizaron la permanencia del contingente por un año hasta: el 31 de diciembre de 2010, el 31 de diciembre de 2011, el 31 de diciembre de 2012, el 31 de diciembre de 2013, el 30 de abril de 2014 y el 28 de febrero de 2015. La última reducción y prórroga de las tropas uruguayas en Haití aprobada por esta Legislatura fue el 29 de diciembre de 2014 en la Cámara de Representantes. A partir del 28 de febrero de 2015 comenzó a reducirse la cantidad de militares con el objetivo de llegar a 250, quienes se mantendrán hasta diciembre. De los 74 legisladores presentes, 71 votaron a favor, con dos votos en contra de legisladores del Partido Independiente y un voto en contra de un legislador del Frente Amplio.

El ciclo político de la tramitación parlamentaria

Del total de legislación aprobada durante el período, aproximadamente un 25% corresponde a la aprobación de tratados internacionales (Chasqueti et al. 2014). ¿Es posible detectar ciertos patrones, o un ciclo político relacionado con la aprobación de los acuerdos? Y, lo que es más, ¿reflejan los patrones de aprobación una influencia del legislativo en la toma de decisiones? Como se observa en el gráfico 1, el gobierno ha concentrado el envío de los acuerdos internacionales al parlamento en sus primeros tres años de gestión, que juntos abarcan más del 85% del total. Asimismo, el gráfico muestra que el máximo de proyectos enviados se registra durante el primer año, decreciendo sistemáticamente en cada año subsiguiente. Dos factores explican esta tendencia. En primer lugar, cada nueva administración reenvía proyectos de su predecesora que, por distintas circunstancias, no fueron aprobados en la legislatura precedente. Y en segundo lugar, durante el primer año, el gobierno usualmente disfruta de una “luna de miel” otorgada por el conjunto del sistema político, lo que incrementa las probabilidades de que sus proyectos terminen con el visto bueno parlamentario.

Gráfico 1. Año de entrada de los acuerdos internacionales enviados por el Poder Ejecutivo para la aprobación parlamentaria

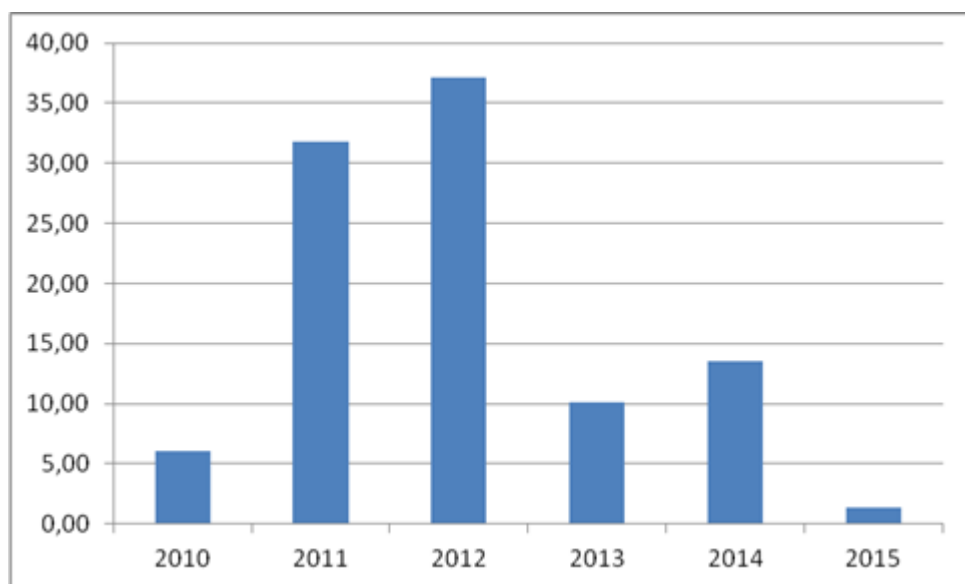


Fuente: elaboración propia

Pasando al momento de la aprobación, el gráfico 2 refleja que el segundo y tercer año explican más del 70% de las decisiones, aunque en 2014 se aprueban una cantidad significativa de proyectos, e incluso en los dos meses del año 2015 son aprobadas cinco propuestas. Varias afirmaciones pueden ser extraídas de estos datos. En primer lugar, como es de esperar, el grueso de los proyectos se aprueba en la mitad del mandato, respondiendo a las iniciativas iniciales del Poder Ejecutivo, quién es el actor proactivo del juego y, a la vez, evitando las tensiones propias de la recta final del período. Esto se debe a que como han mostrado algunos estudios (Buquet et al. 1998), cuanto más cerca de la campaña electoral se esté, menor es la probabilidad de que surja nueva legislación, pues en tiempos electorales candidatos y partidos buscan diferenciarse ante el electorado, lo que determina una polarización de sus posiciones. En segundo lugar, no obstante, cabe afirmar que tras un descenso en 2013, se observa un repunte de los proyectos aprobados en 2014 que, aunque largamente menor en cantidad respecto al 2011 y 2012, permanece como significativo.

Dos factores deben introducirse al análisis para comprender este hecho. El primero de ellos es que el Frente Amplio, con la excepción de la defección individual de un senador, se mantuvo como un bloque cohesionado de apoyo al gobierno durante todo el período, lo que le aseguró al Poder Ejecutivo las mayorías parlamentarias necesarias para tramitar sus proyectos durante los cinco años de gestión. Y el segundo, es que durante 2014 la continuidad del Frente Amplio como partido en el gobierno con mayorías propias, parecía improbable de acuerdo a lo que marcaban los principales sondeos de opinión (Selios 2014), lo que probablemente llevó a la bancada oficialista a apurar el trámite de varios proyectos aún pendientes.

Gráfico 2. Año de aprobación parlamentaria de los acuerdos internacionales enviados por el Poder Ejecutivo

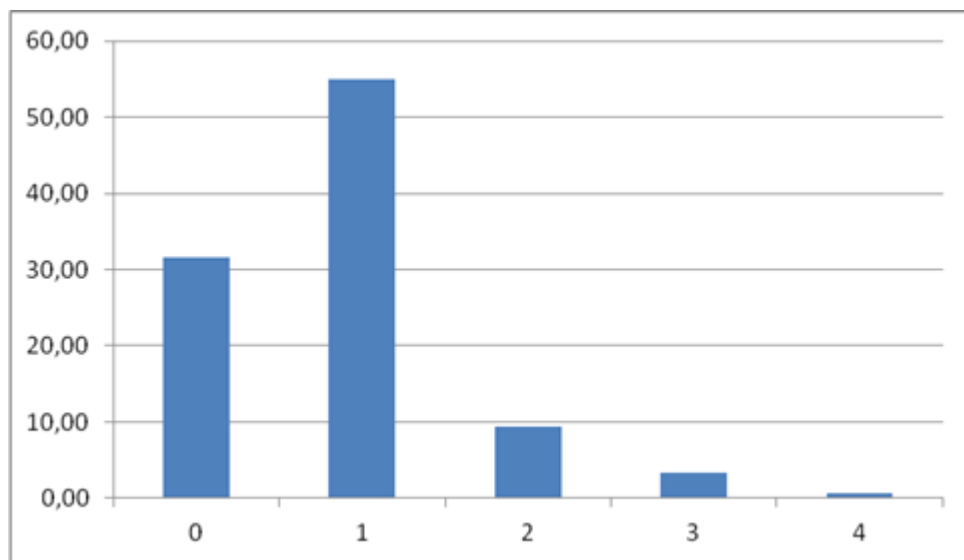


Fuente: elaboración propia

Por último, resta considerar el tiempo empleado por el parlamento para la aprobación de los proyectos. El gráfico 3 muestra que la tramitación de aquellas iniciativas que culminaron aprobadas ha sido por lo general veloz,

ya que casi el 90% obtuvo el visto bueno o al año de entrada al parlamento, o al año posterior. La contracara de este dato es que los proyectos que pasado el año de ingresados no consiguen aprobación tienen una probabilidad muy baja de conseguirla posteriormente, al menos durante la misma legislatura. Otra forma de ver lo mismo es considerando los datos presentados en la tabla 1, que muestran que el promedio del tiempo destinado a la aprobación es de un año, con un bajo desvío estándar, que señala que los datos se agrupan mayormente en torno a la media. En definitiva, las mayorías legislativas del gobierno en ambas cámaras han posibilitado una rápida tramitación de los acuerdos, tal como es preciso esperar ante este tipo de situación política.

Gráfico 3. Tiempo de aprobación de los acuerdos internacionales enviados por el Poder Ejecutivo, en años



Fuente: elaboración propia

Tabla 1. Estadísticos descriptivos del tiempo de aprobación de los acuerdos enviados por el Poder Ejecutivo

Estadístico	Valor
Promedio	1
Desvío estándar	0,77
Máximo	4
Mínimo	0

Fuente: elaboración propia

Los patrones de aprobación en general muestran un Poder Ejecutivo que marca el ritmo de la agenda legislativa en política exterior, lo que es posible dado su control partidario del parlamento. Así y todo, la existencia empírica de un ciclo político marcado por las distintas etapas del período de gobierno muestra que la amenaza de veto legislativo permanece latente, lo que va en línea con la hipótesis del parlamento como componente de un triángulo decisorio en política exterior. E igualmente, el hecho que buena parte de los proyectos que superan el año de espera para su aprobación tiendan a bloquearse, muestra una efectiva capacidad de veto, y sugiere la necesidad de estudios que analicen en mayor profundidad las razones de este no éxito legislativo.

Control parlamentario¹⁰

Como ya se ha señalado, existen en Uruguay diversos mecanismos de control parlamentario, que pueden ser ordenados de acuerdo a su intensidad. En primera instancia se ubica el pedido de informes, que puede ser efectuado por cualquier legislador a título personal, y que salvo excepciones no tiene alta notoriedad pública. En segundo lugar, se encuentra la convocatoria del ministro al parlamento, bajo la modalidad de llamado a Sala o de régimen de Comisión General. En este nivel la gestión del ministro

¹⁰ Se agradece al profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay), Daniel Chasqueti, por la cesión de los datos para este análisis.

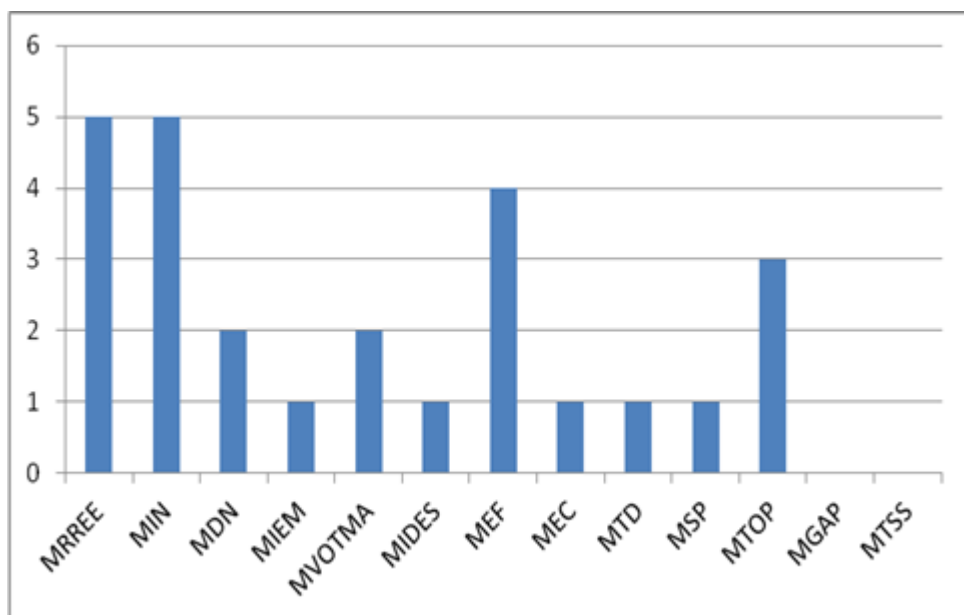
en cuestión y, consecuentemente, la arena de política pública en la que se mueve, pasa a tener mayor relevancia, pues este mecanismo es usualmente seguido con atención por los medios de comunicación y el público en general. Finalmente, tras un llamado a Sala, puede desatarse la censura del secretario de Estado, alcanzándose el máximo nivel de contralor parlamentario. Por lo tanto, los llamados en régimen de Comisión General y, sobre todo, los llamados a Sala, constituyen indicadores privilegiados desde los cuales analizar el grado de conflicto que la política exterior ha generado durante el período.¹¹

Desde una mirada sobre el control parlamentario de los tres primeros años de la administración Mujica, López (2013) ya advertía que la política exterior estaba experimentando un fuerte proceso de partidización, que la convertía en un tema político muy presente en la agenda de debate. Al finalizar el período, los datos parecen confirmar esta tendencia. En materia de llamados a Sala, el gráfico 4 muestra que el canciller es el ministro que ha sido convocado en mayor cantidad de ocasiones durante la 47° Legislatura, compartiendo el primer lugar en el ranking con el Ministro del Interior. En efecto, la política exterior del gobierno concentra el 20% de las convocatorias realizadas por el parlamento. Cuatro comparecencias se efectuaron en la Cámara de Senadores y una en la Comisión Permanente. En cambio, la Cámara de Representantes no activó este mecanismo. En cuatro ocasiones los miembros interpelantes fueron del Partido Nacional y en una del Partido Colorado.¹²

¹¹ En este continuo, no entra el mecanismo de control referente a la creación de comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos, mecanismo poco común en política exterior y no materializado en esta Legislatura.

¹² Estos legisladores contaban por lo general con experiencia previa en la conducción de las relaciones exteriores, como en el caso de Sergio Abreu –Ministro de Relaciones Exteriores por el Partido Nacional entre enero de 1993 y marzo de 1995- y Ope Pasquet –Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores por el Partido Colorado entre abril de 1988 y marzo de 1990-.

Gráfico 4. Ministros convocados al parlamento en llamado a Sala durante la 47° Legislatura¹³



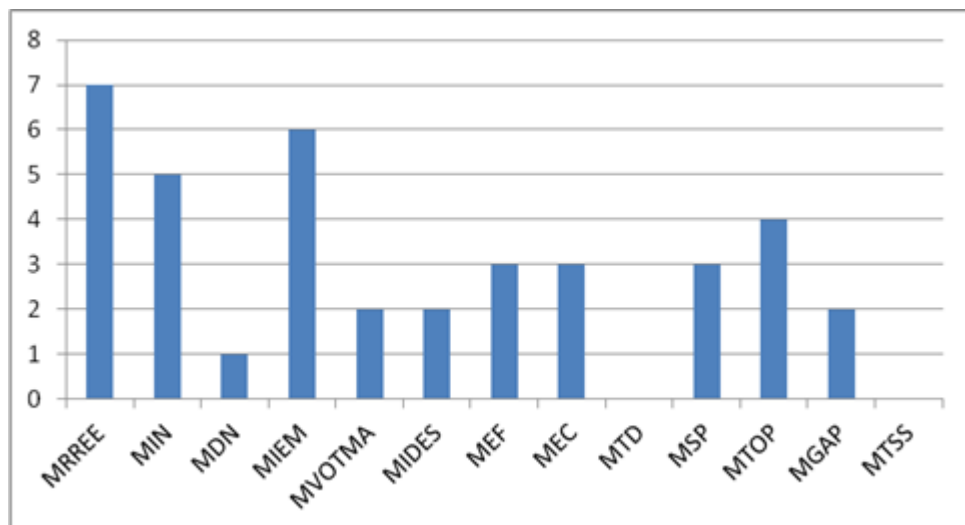
Fuente: elaboración propia en base a datos de Daniel Chasquetti

Los temas objetados por los partidos opositores fueron los siguientes: el reconocimiento del Estado palestino; la actuación del gobierno frente a la incorporación del país en la lista gris de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en el marco de la Cumbre del G-20 en Cannes; las resoluciones tomadas por el MERCOSUR frente a la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela; el funcionamiento de la Comisión Administradora del Río de la Plata y cese de su delegado Juan Gabito Zóboli –propuesto en el cargo por el Partido Nacional–; las actividades desarrolladas por el presidente durante su estadía en Venezuela. Como se observa rápidamente, el MERCOSUR y Venezuela continúan dividiendo aguas en el sistema político uruguayo, confirmando lo encontrado por Chasquetti (2007).

¹³ Nombres completos de los respectivos ministerios en el apartado de referencias.

Pasando a los llamados en régimen de Comisión General, el gráfico 5 muestra nuevamente al canciller como el ministro más convocado. Como en el caso anterior concentra casi el 20% del total de llamados, con el plus que en esta ocasión no comparte el primer lugar en el ranking. Cuatro comparecencias se realizaron en la Comisión Permanente y tres en la Cámara de Senadores. Tampoco en esta modalidad de control aparece la Cámara de Representantes. En cuanto a los sujetos promotores de la convocatoria, se destaca que tres fueron protagonizadas por legisladores de los dos principales partidos de oposición, el Nacional y el Colorado, mientras que en una se incorporó un legislador del Partido Independiente. Las otras tres iniciativas fueron lideradas por un legislador o grupo de legisladores de un solo partido, frenteamplistas en el primer caso, colorado en el segundo y nacionalistas en el tercero.

Gráfico 5. Ministros convocados al parlamento en régimen de Comisión General durante la 47° Legislatura¹⁴



Fuente: elaboración propia en base a datos de Daniel Chasquetti

¹⁴ Nombres completos de los respectivos ministerios en el apartado de referencias.

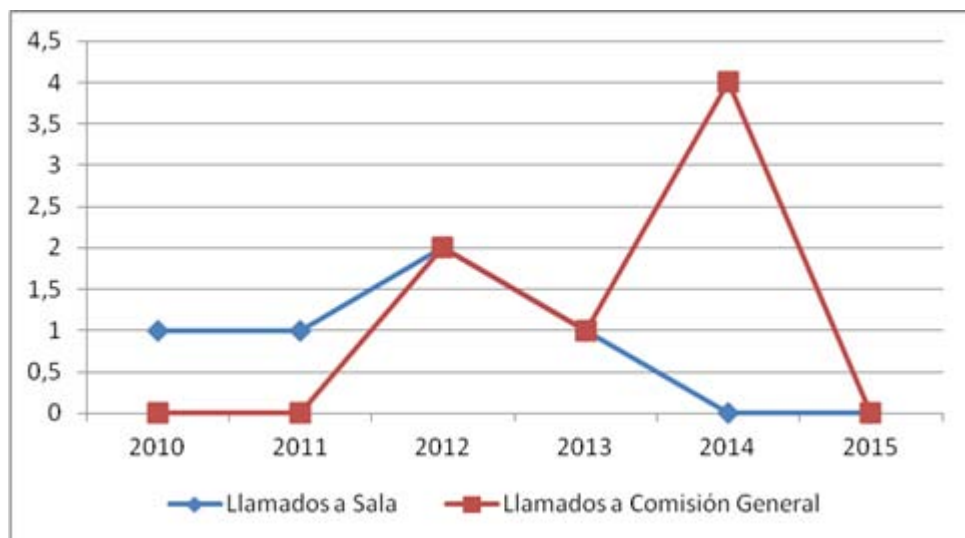
En dos ocasiones, el canciller estuvo acompañado de otro ministro del gobierno durante su comparecencia. En el primer caso fue el Ministro de Industria, Energía y Minería, por el tema del comercio de productos nacionales y trabas impuestas desde el exterior. Y en el segundo, el Ministro de Transporte y Obras Públicas, respecto a las resoluciones tomadas por el gobierno argentino que afectaron la actividad de los puertos nacionales. En las cinco ocasiones de asistencia individual, los temas fueron: los procesos licitatorios para el dragado del Canal Martín García con Argentina; el estado de las relaciones con Argentina; las acciones tomadas por el gobierno y las entidades internacionales de las que Uruguay es parte –Organización de Estados Americanos, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Unión Suramericana de Naciones y MERCOSUR-, con relación a los hechos de violencia política acaecidos en Venezuela; el acuerdo anunciado con Estados Unidos de América para recibir en el país a ciudadanos extranjeros que se encontraban privados de su libertad en la base militar de Guantánamo; la conducción general de la política exterior del país. De nuevo, la situación de Venezuela aparece como un tema de debate, a lo que cabe agregar la política de Uruguay en su relación con Argentina, objetada sistemáticamente desde tiendass opositoras al gobierno.

Para finalizar, cabe preguntarse por la posible existencia de un ciclo político relacionado con la frecuencia del control parlamentario. Teóricamente, es posible esperar dos tendencias contrapuestas. Por un lado, al acercarse la coyuntura electoral, la oposición tiende a ejercer un uso más frecuente de estos mecanismos, pues contribuyen a la visibilidad de sus críticas hacia el gobierno. Por el otro, la propia dinámica electoral dificulta la cooperación entre los partidos de oposición –necesaria para convocar ministros, ante la ausencia de votos propios suficientes para desatar una convocatoria-, generando un descenso en los llamados (Chasquetti y Guedes 2013).

Empíricamente, los datos presentados en el gráfico 6 muestran dos tendencias diferentes, dependiendo de si se considera a los llamados a Sala o a los llamados en régimen de Comisión General. En el primer caso alcanzan su pico máximo en 2012, para luego desaparecer definitivamente en 2014. En cambio, en el segundo caso llegan a su punto mayor en 2014, en la antesala de las elecciones nacionales. La explicación a estas tendencias divergentes radica en que, en la segunda modalidad, no existe la figura del

miembro interpelante, que atrae la atención hacia un solo partido opositor, facilitando como consecuencia la coordinación interpartidaria entre las formaciones opuestas al gobierno.

Gráfico 6. Frecuencia anual de convocatorias del parlamento al canciller



Fuente: elaboración propia en base a datos de Daniel Chasquetti

En definitiva, los datos muestran que la política exterior ha sido una de las políticas gubernamentales más contestadas por la oposición desde el parlamento, superando incluso a arenas tradicionalmente conflictivas, como la política económica, y a la par de las políticas de seguridad pública, principal motivo de preocupación de los uruguayos en los sondeos de opinión (Selios et al. 2013). Sin embargo, es de destacar que ninguno de los llamados a Sala tuvo consecuencias que trascendiera ese mecanismo constitucional del artículo 119. En otras palabras, en ningún caso se desataron los mecanismos de los artículos 147 y 148 sobre censura, que marcan un conflicto entre poderes del Estado. Inclusive, las declaraciones que califican de insatisfactorias las explicaciones dadas por el canciller,

fueron solo votadas por los partidos opositores que, aún sumando sus votos, no cuentan con mayoría en ninguna de las cámaras.

IV. Conclusiones

El marco institucional descripto, ajustado al propio Derecho Internacional y al Derecho Constitucional uruguayo, sistematiza una relación de poderes propia de una democracia representativa, con elementos de corte presidencialista y la adición de alguno de corte parlamentarista. Y en definitiva, demuestra que en Uruguay, la estructura decisoria básica para la política exterior uruguaya se compone de un triángulo presidente – canciller - parlamento, aunque, desde una dimensión estrictamente jurídica, ese triángulo se pueda constituir con el presidente, su Consejo de Ministros y el parlamento. Inclusive, según la temática involucrada, otros actores a nivel del Poder Ejecutivo pueden irrumpir en esa estructura decisoria en forma eventual. Asimismo, este marco institucional confirma que el Poder Legislativo carece de poderes proactivos, aunque no obstante se reserva una capacidad reactiva que se evidencia en caso de disidencia con las decisiones adoptadas por el presidente, el canciller u otros actores gubernamentales. En definitiva, este cuadro de conjunción de voluntades ostenta la capacidad jurídica de comprometer los recursos del Estado y es muy limitada la capacidad de revertir ese compromiso por parte de otros actores gubernamentales o no gubernamentales.

La centralidad decisoria de la política exterior uruguaya, si bien parte de la doble condición de jefe de Estado y jefe de gobierno del Presidente de la República, y de su potestad de nombrar y destituir a su Ministro de Relaciones Exteriores sin necesidad de una venia parlamentaria, se completa con la obligación de concurrencia de voluntades. Esta concurrencia se verifica tanto al interior del Poder Ejecutivo como con la intervención preceptiva del parlamento con roles de codecisión y fiscalización. Cabe agregar que, desde una importante valorización que en Uruguay se le asigna a las comisiones de Asuntos Internacionales de ambas cámaras, sus reglamentos incluyen potestades para facilitar la tarea legislativa, junto con las potestades asignadas al propio Poder Legislativo en la Constitución nacional.

De todas formas, las siguientes apreciaciones sobre la intervención parlamentaria en la XLVII Legislatura, deben entenderse bajo la premisa de sus potestades reactivas en política exterior. Así, el estudio de la actuación del parlamento, revela un elevado número de tratados aprobados. Con relación a los actores, el amplísimo porcentaje de tratados que muestra a Uruguay como sujeto, resulta predecible, si tenemos en cuenta las estrategias de su política exterior: un regionalismo abierto que supone una apuesta al MERCOSUR, combinada con un bilateralismo múltiple que implica diversificación de mercados. El MERCOSUR, a pesar de atravesar una etapa en formato de unión aduanera, solo aparece como actor en un 9% de los tratados. En cambio, el porcentaje de Uruguay inserto en otros Organismos Internacionales muestra una fuerte presencia del país en la diplomacia multilateral, tanto por el 9% de los tratados en los que el actor es Uruguay inserto en un Organismo Internacional como por los acuerdos en los que, si bien el actor es Uruguay, el país adopta documentos elaborados por la estructura orgánica del respectivo organismo.

En cuanto a las contrapartes de Uruguay en los tratados, la presencia de Argentina y Brasil, es escasa. En cambio, la presencia de otros países latinoamericanos marca un porcentaje más considerable. Los tratados bilaterales con China también son escasos -en valores similares a los que tienen como contraparte a Argentina y Brasil-, teniendo en cuenta que se trata de nuestro segundo socio comercial. Los porcentajes concretos asimilables a los países europeos o a la categoría residual resto del mundo, apuntalan la estrategia de bilateralismo múltiple. Cuando el actor principal es MERCOSUR, el porcentaje de tratados celebrados con otros países o bloques es sumamente bajo y demuestra las dificultades del bloque para posicionarse como actor unificado en el sistema internacional. Pero además, la escasa concreción de tratados que tienen como contraparte al propio MERCOSUR, también da cuenta de un estancamiento del bloque en materia de su funcionamiento.

Pasando a las temáticas de los tratados, Uruguay ha firmado una gran cantidad de convenios de cooperación. A nivel del sistema internacional estos convenios, en general, muestran bajos niveles de compromiso entre las partes, quienes suelen suscribirlos como método de acercamiento. A su vez, en esta Legislatura, resalta el porcentaje de tratados firmados por Uruguay en materia de intercambio de información y mecanismo para evitar

la doble imposición, debido a presiones internacionales. Los tratados en materia de comercio internacional y/o inversión deberían mostrar guarismos más importantes para apuntalar la política de regionalismo abierto con su estrategia asociada de bilateralismo múltiple. Finalmente, como se precisó en el párrafo anterior, el MERCOSUR aparece como actor en muy pocos tratados y esto repercute en su bajo protagonismo en materia de comercio internacional y/o inversión, pero también en el escaso número de acuerdos referidos a su propia estructura orgánica.

Con relación a la designación de los jefes de Misión, solo se puede concluir que el gobierno utilizó la totalidad del cupo asignado para el nombramiento de ciudadanos no pertenecientes a los funcionarios de carrera del Servicio Exterior. Los destinos radican en países centrales para la política exterior uruguaya, desde distintas dimensiones o en países en los que el Frente Amplio, o al menos sectores del partido, tienen depositada alguna expectativa desde la afinidad política con sus gobiernos. En la primera categoría se incluyen Argentina y el Consulado General en Buenos Aires; Estados Unidos de América; China; República de Corea; Venezuela; México; Chile; Organización Mundial del Comercio; Organización de Estados Americanos. En la segunda, se encuadrarían Nicaragua y Cuba.

En materia de movilización de tropas, la misión en Haití requirió de seis leyes para prorrogar la permanencia de efectivos. En un hecho ya comprobado en el seno del parlamento, desde la Legislatura 2005-2010, los disensos atraviesan al propio partido de gobierno. Los debates hacen a la afectación de soberanía de ese país y a los escasos resultados obtenidos por esta Operación para el Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas. Así, en 2015 se asistirá a un retiro paulatino, pero definitivo, de Uruguay en la MINUSTAH.

Respecto al contralor parlamentario, la ausencia de llamados en la Cámara de Representantes es un dato llamativo, pero no así la fuerte presencia de la Cámara de Senadores, cuya Comisión de Asuntos Internacionales suele estar integrada por figuras con experiencia y líderes sectoriales. En términos comparados, esta centralidad del Senado se verifica en muchos países del mundo. Si consideramos a los llamados a Sala por un lado, y a los llamados en régimen de Comisión General por el otro, no es posible identificar una diferencia cualitativa en el tenor de los temas que motivaron las convocatorias. Prueba de ello es que, mientras que el serio

conflicto político ocasionado por la suspensión a Paraguay del MERCOSUR y el consecuente ingreso de Venezuela al bloque se trató en un llamado a Sala, la conducción de las relaciones bilaterales con Argentina, principal blanco de críticas de la oposición hacia el gobierno, se discutió en distintas ocasiones en Comisión General.

En síntesis, desde el rol de codecisión, la descripción de la tramitación parlamentaria muestra la existencia de un ciclo político que se ajusta a los parámetros esperables de la actuación de todo gobierno, en general, y de un gobierno que ostenta mayorías parlamentarias propias, en particular. La mayor parte de los proyectos fueron enviados en los primeros años de gestión, aprovechando el período de “luna de miel” del que usualmente gozan los gobiernos. El grueso de las aprobaciones parlamentarias se concentró entre el segundo y tercer año, dando respuesta a la agenda del Poder Ejecutivo y evitando polarizaciones propias de fin de período. El repunte de las aprobaciones en 2014, es señal de un gobierno que mantiene su mayoría cohesionada hasta el final del mandato y que, a su vez, ve amenazada su permanencia en el poder. Mientas que el bajo tiempo promedio de aprobación de los proyectos, da cuenta de una mayoría gubernamental cohesionada en el parlamento, lo que reduce los costos de transacción relacionados con la obtención de mayorías, al no ser necesario conquistar votos de la oposición para asegurar el éxito de las propuestas.

Y desde el rol de contralor, los datos muestran que la política exterior ha sido una de las políticas gubernamentales más contestadas por la oposición desde el parlamento, a pesar que ninguno de los llamados a Sala tuvo consecuencias que trascendiera el mecanismo constitucional del artículo 119. Esto se explica por la mayoría parlamentaria propia que ostentó el partido de gobierno.

El análisis de la Legislatura realizado, reafirma la importancia del Poder Legislativo como componente del triángulo decisorio en política exterior, no solo desde una perspectiva institucional sino también desde la mirada al proceso político. En otras palabras, la consideración de las preferencias de los actores ejecutivos es una condición necesaria pero no suficiente para comprender los productos de política exterior diseñados por el sistema político nacional.

Referencias

- Buquet, Daniel; Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes. 1998. *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.
- Caetano, Gerardo; José Rilla y Romeo Pérez. 1988. “La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”. *Cuadernos del CLAEH* 44: 36-61.
- Cagnoni, José Aníbal. 1986. “El tipo de gobierno en la Constitución Nacional”. *Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Defensa de la Constitución Nacional. Homenaje a Justino Jiménez de Aréchaga, Aníbal Luis Barbagelata, Alberto Ramón Real*, vol.2, segunda serie: 37-54.
- Calvo, Ernesto e Iñiqui Sagarzazu. 2011. “El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 4: 25-48.
- Chasquetti, Daniel. 2007. “El proceso legislativo de la política exterior (2005-2007)”. *Seminario Inserción internacional del Uruguay*, coordinado por Ferro Clérico, Lilia; Serrana Castro; Diego Hernández Nilson y Analaura Soto. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República e Instituto Artigas del Servicio Exterior - Ministerio de Relaciones Exteriores: 95-108. [En línea], disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04634.pdf> [Accesado el 20 de junio de 2015]
- Chasquetti, Daniel y Alejandro Guedes. 2013. “La actividad legislativa en los albores de la carrera electoral”. *Informe de coyuntura N° 12. Política en tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República y Estuario: 115-136.
- Chasquetti, Daniel; Alejandro Guedes y Camila Zeballos. 2014. “Pese a todo, la 47ª legislatura quedará en la historia”. *Informe de coyuntura N° 13. Final Abierto. Hacia las elecciones nacionales 2014*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República y Estuario: 98-115.

- Cox, Gary y Mathew McCubbins. 1991. "On the decline of party voting in Congress". *Legislative studies quarterly* 16 (4): 547-570.
- Fazio, Verónica. 2014. "Sistema internacional y equilibrio regional en la suscripción del Convenio entre Uruguay y Argentina relativo al intercambio de información tributaria". *5º Congreso Uruguayo de Ciencia Política. ¿Qué Ciencia Política para qué democracia?* Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política. [En línea], disponible en: http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/VeronicaFazio_Sistemainternacional.pdf [Accesado el 20 de junio de 2015]
- Feliú, Pedro; Amâncio de Oliveira y Manuel Galindo. 2009. "Política externa chilena e espectro ideológico político-partidário: um estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006)". *Dados* 52 (4): 835-870.
- Fernández Luzuriaga, Wilson. 2012. "El sistema político nacional como variable ineludible para la comprensión de las políticas exteriores nacionales". *Asuntos de América Latina*, editado por Bernal-Meza, Raúl y Silvia Álvarez. Bahía Blanca: Universidad de Santiago de Chile: 87-113.
- . 2014. "Teoría de toma de decisiones en Relaciones Internacionales. De los autores paradigmáticos al triángulo decisorio en Uruguay". *5º Congreso Uruguayo de Ciencia Política. ¿Qué Ciencia Política para qué democracia?* Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política. [En línea], disponible en: http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/FernandezLuzuriaga_Teoriadetomadecision.pdf [Accesado el 20 de junio de 2015]
- Fernández Luzuriaga, Wilson y Verónica Fazio. 2015. "La política exterior uruguaya desde el parlamento. Legislatura 2010-2015". *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Lima: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y Pontificia Universidad Católica del Perú. En edición.
- Lima, María Regina Soares de y Fabiano Santos. 2001. "O Congresso e a política exterior". *Lua Nova* 52: 121-150.

- López, Camilo. 2013. "La política exterior en el gobierno de Mujica (2010-2013)". *Informe de coyuntura N° 12. Política en tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República y Estuario: 69-82.
- . 2015. "Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay." *Colombia Internacional* 83: 135-169.
- Luján, Carlos. 1994. *La agenda internacional en Uruguay: política partidaria y debate interno*. Serie Documentos de Trabajo N° 10. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.
- . 2007. "La negociación de la deuda externa con el FMI durante el 2005". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 15: 181-200.
- Martin, Lisa L. 2000. *Democratic commitments. Legislature and International cooperation*. Princeton: Princeton University Press.
- Mena K., Carlos Eduardo. 1989. *Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la política exterior*. Colección Estudios Internacionales. Buenos Aires: RIAL – GEL.
- Milner, Helen V. 1997. *Interests, institutions and information*. Princeton: Princeton University Press.
- Milner, Helen y Benjamin Judkins. 2004. "Partisanship, trade policy and globalization: is there a left-right divide on trade policy?" *International Studies Quarterly* 48: 95-119.
- Onuki, Janina; Amâncio de Oliveira y Pedro Feliú. 2009. "Political parties, foreign policy and ideology: Argentina and Chile in comparative perspective". *Brazilian Political Science Review* 3 (2): 127-154.
- Putnam, Robert David. 1996. "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel". *Zona Abierta* 74: 69-120.
- Real, Antonio Ramón. 1967. *Derecho Constitucional*. Tomo II, novena edición. Montevideo: Centro de Estudiantes de Notariado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - Universidad de la República.
- Rodríguez Díaz, Damián. 2014. "El rol del poder legislativo en política exterior: un estudio sobre la ratificación del ingreso de Venezuela al MERCOSUR". 5° Congreso Uruguayo de Ciencia Política. *¿Qué Ciencia Política para qué democracia?* Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política. [En línea], disponible en:

http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/DamianRodriguez_Elrol.pdf
[Accesado el 3 de septiembre de 2015]

- Selios, Lucia. 2014. “La opinión pública de cara a Octubre 2014”. *Informe de coyuntura N° 13. Final Abierto. Hacia las elecciones nacionales 2014*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República y Estuario: 115-125.
- Selios, Lucia; Nicolás Pose y Jimena Torres. 2013. “La opinión pública en el cuarto año de gobierno de Mujica. Descontento, expectativas y consecuencias”. *Informe de coyuntura N° 12. Política en tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República y Estuario: 137-151.
- Tsebelis, George. 1995. “Decision making in political system: veto players in presidentialism, parlamenatarism, multicameralism and multipartyism”. *British Journal of Political Science* 25 (3): 289-325.
- Valenzuela, Pablo A. 2013. “Elementos para el análisis de la formulación de política exterior”. *Academia.edu*. [En línea], disponible en: https://www.academia.edu/2368043/Elementos_para_el_análisis_de_la_formulacion_de_politica_exterior_Aproximaciones_teoricas
[Accesado el 20 de junio de 2015]
- Van Klaveren, Alberto. 1992. “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”. *Revista de Estudios Internacionales* 98: 169-215.

Otras fuentes

Constitución Nacional. 1967.¹⁵

Corte Electoral. República Oriental del Uruguay. *Estadísticas*. [En línea], disponible en:

http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones_Nacionales_2009.pdf [Accesado el 20 de junio de 2015]

¹⁵ Con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.

Organización de las Naciones Unidas. Naciones Unidas. *Mantenimiento de la Paz*. [En línea], disponible en:

http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml [Accesado el 20 de junio de 2015]

Poder Legislativo. *Sistema de Información Parlamentaria*. [En línea], disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/leyes/ConsultaLeyesSIPXXI.asp> [Accesado el 20 de junio de 2015]

Reglamento de la Cámara de Representantes. [En línea], disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/reglamentos/RegCSS-2014.pdf> [Accesado el 20 de junio de 2015]

Reglamento de la Cámara de Senadores. [En línea], disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/reglamentos/regcrr.asp> [Accesado el 20 de junio de 2015]

Siglas de los gráficos 4 y 5

MRREE: Ministerio de Relaciones Exteriores.

MIN: Ministerio del Interior.

MDN: Ministerio de Defensa Nacional.

MIEM: Ministerio de Industria, Energía y Minería.

MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social.

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas.

MEC: Ministerio de Educación y Cultura.

MTD: Ministerio de Turismo y Deportes.

MSP: Ministerio de Salud Pública.

MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

MGAP: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.