

**Título de la ponencia:** La política exterior uruguaya desde el parlamento. Legislatura 2010-2015

**Autores:** Wilson Fernández Luzuriaga y Verónica Fazio

[wilsonfl.fcs@gmail.com](mailto:wilsonfl.fcs@gmail.com) y [fazioveronica@gmail.com](mailto:fazioveronica@gmail.com)

Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República  
Uruguay

**Área temática:** Relaciones Internacionales

<p>“Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica de Perú, Lima 22 al 24 de julio de 2015”.</p>
--

**Resumen:**

Este trabajo comienza analizando la intervención de un parlamento nacional en el proceso de toma de decisiones en política exterior, desde las facultades que el derecho positivo interno le reserva, tanto en una dimensión codecisoria como en una dimensión de fiscalización de los órganos de representación de las relaciones diplomáticas: jefe de Estado y/o gobierno y ministro de Relaciones Exteriores. Posteriormente, se ilustra la centralidad del triángulo decisorio presidente – canciller - parlamento para el caso uruguayo, desde su capacidad de generar una síntesis, moderando influencias de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros. Tanto en el análisis genérico como en la ilustración particular sobre el caso uruguayo, se le asigna un tratamiento especial a las comisiones parlamentarias de Asuntos Internacionales como facilitadoras de las funciones constitucionales asignadas al Poder Legislativo, y como instancias de debate y núcleo especializado de información parlamentaria y conocimiento específico. Finalmente, la ponencia analiza el desempeño del parlamento uruguayo en la política exterior nacional para la Legislatura 2010-2015 a partir, tanto de la dimensión codecisoria con funciones de aprobación de tratados, nombramientos de jefe de Misión en el extranjero y autorización de envío de tropas fuera de fronteras, como de la dimensión de fiscalización del canciller con el instituto del llamado a Sala.

## **Introducción**

Este trabajo estudia la intervención del parlamento uruguayo en la política exterior nacional durante la Legislatura 2010-2015. Con ese objetivo, en una primera instancia, se aportan reflexiones sobre la naturaleza de la intervención parlamentaria en la política exterior de los Estados nacionales, en sus roles de codecisión y de control sobre posicionamientos del Poder Ejecutivo. Posteriormente, se aborda la realidad institucional uruguaya para los dos roles mencionados. Tanto en el análisis genérico como en la ilustración particular sobre el caso uruguayo, se le asigna un tratamiento especial al trabajo en las comisiones parlamentarias de Asuntos Internacionales. En una segunda instancia, se analiza la actuación del parlamento uruguayo en la XLVII Legislatura, que abarcó el período 15 de febrero de 2010 a 14 de febrero de 2015. Dicho análisis, respetando la división de roles señalada, parte de un estudio exhaustivo de la aprobación de tratados para la ratificación del Poder Ejecutivo y de una reseña de los nombramientos de jefes de Misión y de la autorización para la salida de tropas al extranjero, en lo referente al rol de codecisión. Y en lo referente al rol de control parlamentario, releva la activación del mecanismo de llamado a Sala al Ministro de Relaciones Exteriores. Finalmente, en las conclusiones, a partir de los aportes sobre la intervención parlamentaria, se evalúa el desempeño del parlamento uruguayo en la Legislatura, siempre bajo la premisa de sus potestades reactivas en política exterior.

## **I. Marco Institucional**

### **I.1. La naturaleza**

El poder legislativo es, ante todo, un ámbito de debate y decisión sobre el universo de temas y problemas internacionales que atañen, directa o indirectamente, a un país determinado. Para cumplir esas funciones, trabaja en dos niveles bien diferenciados: las sesiones plenarias de las cámaras y las comisiones específicas de Relaciones Internacionales. Las primeras constituyen la expresión pública y definitiva de los debates y aprobaciones de proyectos remitidos por el poder ejecutivo. Las comisiones 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). En las comisiones de Relaciones Internacionales se puede llegar a un informe final único, según el nivel de consenso verificado. En niveles de disenso, puede estar consagrada la opción que la comisión respectiva emita informes en mayoría y en minoría. En ambas hipótesis, solo se está ante un indicador para el resto de los legisladores en la cámara respectiva. En ese ámbito institucional, se volverán a confrontar proyectos para luego determinar la voluntad definitiva del poder legislativo.

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 en el poder ejecutivo. La relación poder ejecutivo – poder legislativo mostrará diferentes niveles de conflicto, según contextos temporales y temáticas en debate, en una interacción significativa para cualquier democracia representativa. Así, 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 entre ambas.

Toda esta descripción ilustra que un parlamento no tiene previstas potestades propias y definidas para adoptar decisiones en el terreno de las relaciones exteriores. Desde la misma

génesis de la política exterior, en tanto política pública, su actuación es prevista en instancias puntuales y esporádicas. Ese acotamiento tradicional a favor del poder ejecutivo, recogido formalmente en los ordenamientos jurídicos nacionales, 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 como cuestiones territoriales, conflictos bélicos y designación de jefes de Misión. En efecto, los marcos normativos, en general constitucionales, suelen exigir alguna forma de aprobación o intervención parlamentaria para los tradicionales, mientras los no tradicionales están menos reglamentados, quedando abierta la posibilidad de un manejo cuasi discrecional por parte del poder ejecutivo. 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 en ocasiones previstas o no previstas por la normativa vigente.

No obstante, las atribuciones parlamentarias tradicionales e ineludibles como aprobación para la ratificación de tratados internacionales, 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 el triángulo decisorio que protagoniza un jefe de Estado y/o gobierno y, con mayor o menor incidencia delegada por éste, su ministro de Relaciones Exteriores. Asimismo, la función de fiscalización a los órganos de representación externa, también reviste importancia en la cadena decisoria, al habilitar la modificación de actos del eje presidente - canciller. En este punto se ha alertado que el riesgo de conflicto entre los poderes enseñaría que el parlamento debe dejar en manos del poder ejecutivo la formulación y dirección de la política exterior. Valenzuela (2013: 18), desde el análisis de varios autores, explica que “[...] esta falacia no reconoce al congreso ni al poder ejecutivo como organismos heterogéneos.” Esto hace a los intereses diversos de uno y otro, pero también a la posibilidad de generar coaliciones eventuales que materialicen una política exterior sin exclusiones.

En este análisis de corte institucional quedan excluidas otras razones que explicarían la baja participación de los parlamentos en política exterior. La primera de ellas hace al nivel de especialización y asiduidad con que el ministro de Relaciones Exteriores, los funcionarios de la estructura político-administrativa a su cargo y el cuerpo diplomático y consular en el extranjero manejan la política exterior, así como la contra cara de un cuerpo de legisladores sin conocimientos específicos o sin recursos para obtener asesoramiento. La segunda abrevia a una idea generalizada sobre el poco rédito electoral y la escasa repercusión cortoplacista que los temas de política exterior despiertan en la opinión pública. Otra vez desde la cita a diferentes autores, Valenzuela (2013: 17-18) contrapone a la primera razón, que la atribución de ineficacia del poder legislativo en el área, 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”. Sobre la segunda razón, el autor explica que se ignora la presencia de grupos de interés, pendientes de la política exterior, con capacidad de movilizar a la opinión pública y dar crédito a las maniobras legislativas. Inclusive la búsqueda de votos, también puede operar como incentivo para que el legislador intente ser parte del proceso de la política pública correspondiente.

Como se adelantó en los párrafos introductorios, este trabajo pone un énfasis en el estudio de las comisiones legislativas con especial referencia a su organización institucional. Calvo y Sagarzazu (2011: 27) incluyen esta tarea en la letra chica del contrato democrático, en tanto mecanismos institucionales que afectan y condicionan la decisión legislativa. Y desde la cita de varios autores, concluyen que el estudio de las comisiones permanentes es relevante desde

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”.

En el terreno de las políticas públicas, el rol que juegan las comisiones permanentes con relación a lo que será la decisión final de su respectivo plenario, no solo ayuda a entender el proceso legislativo desde un punto de vista institucional, también se constituye en un indicador del peso de los diferentes sectores políticos y del grado de consenso o disenso que se va acumulando en determinadas áreas. En materia de política exterior, la capacidad de modificación de la voluntad del poder ejecutivo por el parlamento es limitada y esto repercute en el peso de las respectivas comisiones para enmendar decisiones que son producto de una negociación internacional. No así para modificar propuestas que forman parte de decisiones domésticas del presidente y/o del canciller, como por ejemplo la designación de un jefe de Misión.

Para Calvo y Sagarzazu (2011: 38-39), otra cuestión a tener en cuenta radica en que la composición de las comisiones, aún respetuosa de la proporción entre partidos y sectores políticos, no asegura decisiones aceptadas por todos los legisladores en el plenario, ni siquiera por los legisladores del partido mayoritario. La explicación está en que la composición de las comisiones no resulta de una selección aleatoria de miembros del parlamento, sino 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.

Como conclusión, se puede afirmar que un análisis centrado en la figura del poder legislativo, como codecisor en política exterior, supone ponderar la capacidad del ejercicio de veto como instrumento que abre el eje decisorio presidente - canciller a un tercer actor. En definitiva la génesis de una decisión en política exterior hay que hallarla en el poder ejecutivo, pero sin ignorar dónde se encuentra radicada esta capacidad de legitimarla, expresa o tácitamente. Robert Putnam (1988 [1996]) desde su famoso modelo de toma de decisiones que denominara juego de los dos niveles, explicaba 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. En efecto, lo que denominara defección voluntaria, remite al accionar de un actor que incumple el acuerdo internacional ante la ausencia de un contrato que obligue a las partes. En cambio, la defección involuntaria, hace al comportamiento de un actor que es incapaz de cumplir una promesa internacional a causa del fracaso de la ratificación de lo negociado, logrado por la acción protagónica de un conjunto de opositores domésticos.

## **I.2. El contexto nacional**

Esta ponencia parte de la premisa que la toma de decisiones en política exterior uruguaya responde, básicamente, a la centralidad de un triángulo conformado por el Presidente de la República, el Ministro de Relaciones Exteriores y el parlamento. 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, a su canciller y a la codecisión y control parlamentarios, encuentran suficiente confluencia en la Constitución uruguaya.

Como se analizará en el apartado I.2.2, a nivel del Poder Ejecutivo, el sistema de toma de decisiones muestra una concentración importante de competencias: difícilmente, la decisión final supere el binomio presidente - canciller, con el desplazamiento de este último por el

Consejo de Ministros. No obstante, las relaciones internacionales devenidas en fenómeno global y la necesidad de un *know how* específico habilitan, necesariamente, el ingreso al núcleo decisorial de otros actores, ministros, directorios de Entes Autónomos o Servicios Descentralizados e, incluso, gobiernos departamentales. La asiduidad de la Cancillería en la implementación y ejecución de la política exterior será el elemento distintivo que devuelva al ministro su lugar privilegiado.

### **I.2.1. Conformación del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo**

La composición del Poder Ejecutivo, en el derecho positivo uruguayo, puede calificarse 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). El artículo 160 delimita la integración del Consejo de Ministros “con los titulares de los respectivos Ministerios o quienes hagan sus veces”.

Por otra parte, el tercer párrafo del artículo 174 expresa que: “El Presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo”. No obstante, esta condición de apoyo parlamentario, no lo obliga a asignar las carteras en proporción al número de votos obtenidos por cada partido y/o sector político en el parlamento. Así, el gabinete puede estar integrado por ciudadanos alineados en el proyecto político de una minoría en la Asamblea General, siempre que la mayoría le otorgue su apoyo tácito. Al respecto, 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. Es decir, es un apoyo por el silencio, por la inacción. En tanto en cuanto no se exprese lo contrario, no se censura, se presume la existencia de apoyo parlamentario”. Incluso, en la reforma constitucional de 1997, el párrafo cuarto del mismo artículo 174, consagra 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.

En cuanto al cese de ministros, el último párrafo del 174 consagra que: “Los Ministros cesarán en sus cargos por resolución del Presidente de la República, sin perjuicio de lo establecido en la Sección VIII”, haciendo referencia a las normas constitucionales sobre las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Sin agregar ningún elemento determinante, el artículo 175, texto incorporado en la reforma de 1997, explica que: “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 174”, la declaración de ausencia de apoyo parlamentario de su Consejo de Ministros, faculta al Presidente de la República “a sustituir uno o más Ministros”.

La Constitución de 1967 continuó con la estructura bicameral del Poder Legislativo con la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes, siendo la Asamblea General la conjunción (no la yuxtaposición) de ambas. Asimismo, consagra en su artículo 127, la conformación de una Comisión Permanente, para los períodos de receso legislativo anual, conformada por cuatro senadores y siete representantes, elegidos proporcionalmente entre los lemas por sus respectivas cámaras.

El artículo 83 determina que: “El Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General”. Queda claro que, aquí, los constituyentes utilizan el término Asamblea General como sinónimo de Poder Legislativo y no como actuación conjunta de las dos cámaras. No obstante,

el artículo 84, utiliza el término Asamblea General en un sentido dinámico y dice que: “Esta se compondrá de dos Cámaras: una de Representantes y otra de Senadores, las que actuarán separada o conjuntamente, según las distintas disposiciones de la presente Constitución”. El artículo 85 enumera las competencias de la Asamblea General, muchas de ellas deberán cumplirse por su actuación conjunta y otras por la actuación de cada cámara.

El artículo 88 establece que: “La Cámara de Representantes se compondrá de noventa y nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, con arreglo a un sistema de representación proporcional en el que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país”. No obstante, el sistema electoral para esta cámara, no puede catalogarse como de representación proporcional integral. En efecto, primero se determina cuántos representantes le corresponden a los 19 departamentos en los que se divide el país, pero asegurándoles al menos dos bancas a cada uno. Paso seguido, se distribuyen las bancas entre los distintos partidos políticos.

Según el artículo 94, “La Cámara de Senadores se compondrá de treinta miembros, elegidos directamente por el pueblo, en una sola circunscripción electoral [...]”. Aquí, el procedimiento para distribuir las bancas es más sencillo, ya que se toma a todo el país como esa circunscripción electoral y se distribuyen las bancas entre los distintos lemas. El mismo artículo agrega que el Vicepresidente de la República también integra la cámara con voz y voto, siendo su presidente y presidente de la Asamblea General.

## **I.2.2. La codecisión parlamentaria**

En Uruguay, el estudio de la política exterior desde la figura del Presidente de la República tiene una justificación esencial: su simultánea condición de jefe de Estado y jefe de gobierno. En la historia constitucional uruguaya, el titular del Poder Ejecutivo, aún en sistemas colegialistas, tuvo la representación exterior del Estado. Esto es recogido en el artículo 159 de la Constitución que sentencia: “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, numerales 12, 10, 15, 16 y 20). En definitiva para el derecho positivo uruguayo, la política exterior del presidente se aborda, primero, desde el carácter representativo y, a partir de éste, desde sus funciones en ese terreno.

Pero la propia Constitución nacional acota esas facultades exigiendo la concurrencia de otros órganos para que se perfeccione la decisión. En primer lugar, la voluntad del Poder Ejecutivo se perfecciona 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, disposición ya consagrada 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 “por ineptitud, omisión o delito” (norma de alcance para todo empleado del Estado) o “por la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio del país y de la representación que invisten” (artículo 168,10); el requerimiento de la previa resolución de la Asamblea General para declarar la guerra, “si para evitarla no diesen resultado el arbitraje u otros medios pacíficos” (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 en esta hipótesis sin previa resolución de la Asamblea General como en la hipótesis extrema 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.

Cabe detallar que el artículo 85,7, establece que a la Asamblea General le compete: “Decretar la guerra”, obviamente mediando una declaración del Poder Ejecutivo como se consagra en el 168,16. Esta redacción refiere a la actuación conjunta del plenario, ya que, paso seguido aclara que, la aprobación o reprobación de “los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras”, requiere la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada cámara.

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 en el territorio de la República, determinando para el primer caso, el tiempo en que deban salir de él”, exceptuando las fuerzas que entran solo a rendir honores, cuya entrada será autorizada 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 fuera de la República, señalando, para este caso, el tiempo de su regreso a ella”. 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 [...]”. Para ello debe dar cuenta dentro de las 24 horas a la Asamblea General o, en su receso, a la Comisión Permanente.

Los tres numerales solo se comprenden si se atiende a las competencias asignadas al Poder Ejecutivo en el artículo 168, numerales 1 y 2. El 168,1, le atribuye al presidente actuando en acuerdo o en Consejo de Ministros: “La conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior”. Mientras que el 168,2 le asigna: “El mando superior de todas las Fuerzas Armadas”. Pero en estas situaciones, el eje central dentro del Poder Ejecutivo lo configuran, naturalmente, el Presidente de la República con el Ministro de Defensa Nacional, eventualmente, incorporando a la figura del Ministro de Relaciones Exteriores.

Finalmente, cabe recalcar que los numerales del artículo 168 reseñados, son enteramente aplicables a las funciones del Ministro de Relaciones Exteriores. En efecto, en un elemento de corte parlamentarista de la Constitución, el presidente perfecciona la voluntad del Poder Ejecutivo en concurrencia con uno o más ministros o con el Consejo de Ministros. Asimismo, las decisiones adoptadas en materia de política exterior, 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.

### **I.2.3. El control parlamentario**

La Constitución de 1967, en materia de relaciones entre poderes, reincorporó elementos de los textos constitucionales de 1934 y 1942, 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. Concretamente, queda establecida la obligatoriedad de la renuncia del ministro o 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. Cagnoni (1986: 44-45) califica este mecanismo de censura como racionalizado a partir de dos elementos: el requerimiento de mayorías parlamentarias amplias y la posible observación presidencial. Cabe recalcar que el Presidente de la República no expone su cargo en ninguna circunstancia.

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 de la República está ausente y el control parlamentario se reduce al Ministro de Relaciones Exteriores.<sup>1</sup> Así, el artículo 118 faculta a todos los legisladores a “pedir a los Ministros de Estado” (entre otras autoridades) los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido”. El pedido se tramita por escrito a través del presidente de la respectiva cámara. 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 los informes que estime convenientes, 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.

#### **I.2.4. Las comisiones parlamentarias**

El artículo 114 del Reglamento de la **Cámara de Representantes**, categoriza a las comisiones de asesoramiento de la cámara, en permanentes y especiales. Las primeras tienen un cometido general que lo determina el propio Reglamento, mientras las segundas “son las que se designan para un cometido fijo y en una oportunidad determinada, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 116”.

El reglamento, en su artículo 115, fija, en consecuencia, el número de las comisiones permanentes en 16, así como sus denominaciones. Su Comisión de Asuntos Internacionales no concentra todas las cuestiones referente a la política exterior por las mismas razones que un ministerio de Relaciones Exteriores no concentra todas las atribuciones de su Estado en materia de inserción internacional. Sin embargo, constituye un ámbito específico e ineludible. Su cometido está precisado en el propio artículo 115: “Convenios y tratados; organización diplomática y consular y régimen del servicio exterior; asuntos generales de orden internacional”. La expresión genérica “asuntos generales de orden internacional”, alude a la globalidad de la política exterior, pero también a cuestiones de política internacional en los que no esté, al menos directamente, involucrada la inserción internacional del país.

El artículo 15 del Reglamento de la Cámara de Representantes, establece el procedimiento para la composición de las comisiones permanentes. El número de integrantes de cada

---

<sup>1</sup> En Uruguay, este mecanismo del llamado a Sala a los ministros es habitualmente denominado “interpelación”, sobre todo por los medios de comunicación.

comisión permanente responde a una pauta fijada entre tres y 15 miembros.<sup>2</sup> Este Reglamento también establece que: “Todo sector político que no esté representado en una Comisión tendrá derecho a hacerse oír en ella por intermedio de un delegado” que indicará al presidente de la cámara (artículo 132).

Paso seguido, el Reglamento establece, en el artículo 116, la potestad de la cámara para crear, por mayoría absoluta de votos, comisiones especiales, cuyo cometido es “informar sobre asuntos o problemas determinados”, con plazo preestablecido para presentar su dictamen. De igual manera, los artículos 117 a 122, detallan procedimientos para materializar el artículo 120 de la Constitución, que, como se reseñó, prevé la existencia de comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos.

En la otra rama parlamentaria, el artículo 129 del Reglamento de la **Cámara de Senadores** establece como norma general que “El Senado tendrá Comisiones Permanentes, encargadas de dictaminar sobre los asuntos sometidos a su consideración”. Sus integrantes serán designados “para todo el período Legislativo”. Paso seguido, en su artículo 130, fija el número de las comisiones en 17 y determina sus denominaciones.

Tal como se observara para la Cámara de Representantes, no toda cuestión internacional es materia exclusiva y excluyente de su Comisión de Asuntos Internacionales. El cometido de la Comisión de Asuntos Internacionales, precisa el mismo artículo 130, será informar en temas de “Relaciones Exteriores, ratificación de tratados, venias a los Jefes de Misión y política internacional”. Esta enumeración señala dos cometidos específicos que están estampados en la Constitución y agrega dos cometidos genéricos, relaciones exteriores y política internacional, incluso aludiendo, con este último, a cuestiones que pueden o no afectar a la política exterior uruguaya.

De igual manera, el Reglamento prevé, en el artículo 131, la posibilidad que la cámara disponga “la designación de Comisiones Especiales para el estudio de determinados asuntos”, que, con carácter temporal, finalizando su tarea con el informe que motivó su instalación o por decisión del cuerpo, pueden constituir un ámbito de tratamiento de temas relacionados con la política exterior nacional. Por último, cabe mencionar que los artículos 135 a 140 detallan las condiciones de nombramiento y funcionamiento de las comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos, tal como las denomina el artículo 120 de la Constitución.

El artículo 141 del Reglamento 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-<sup>3</sup>, mientras que para las especiales e investigadoras el número que se establezca al disponerse su designación. Asimismo, en las comisiones permanentes, el número de miembros por cada sector parlamentario, según el artículo 142, “se establecerá con arreglo a la proporción entre el número de Senadores de cada uno de esos sectores y el total de miembros del Senado”. Finalmente, el 144 establece que todo sector político no representado en una comisión, “tendrá derecho a hacerse oír en ella por intermedio de un delegado”.

---

<sup>2</sup> En esta Legislatura, la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes cuenta con seis miembros.

<sup>3</sup> En esta Legislatura, y como es tradición, la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores fue conformada con nueve miembros, el máximo permitido.

## II. La XLVII Legislatura

### II.1. La integración del parlamento

El domingo 29 de noviembre de 2009, mediante segunda elección (balotaje), José Mujica fue electo Presidente de la República con el 52,4% (1.197.638) de los votos contra el 43,5% (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 48% de las adhesiones (1.105.262 votos), el Partido Nacional 29% (669.942), el Partido Colorado 17% (392.307) y el Partido Independiente 2,5% (57.360). 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.<sup>4</sup> Como consecuencia, para la Asamblea General, el Frente Amplio contó con 67 legisladores y la oposición política sumada con 63.<sup>5</sup> En junio de 2011, el senador Jorge Saravia 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.

### II.2. La codecisión parlamentaria

#### II.2.1. Aprobación de tratados

En esta sección, se realiza una descripción general sobre los 148 tratados aprobados en la Legislatura, de acuerdo a tres categorías básicas: el sujeto de Derecho Internacional actor del convenio, su contraparte y las temáticas objeto que impulsaron la suscripción. Y es que 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.

Con relación a la categoría actor del convenio, Uruguay fue el protagonista en el 61%, de los tratados. Uruguay inserto en el sujeto de Derecho Internacional MERCOSUR en el 8% y Uruguay inserto en otros Organismos Internacionales en el 31%.

En cuanto a la contraparte uruguaya en la firma de los tratados, se destaca Brasil 4%, Argentina 3% y otros países latinoamericanos 14%. Fuera de la región, aparecen China 3%, Estados Unidos de América y Canadá 2%, países europeos 17% y otros países del resto del mundo 14%. A su vez, cuando el actor principal es el MERCOSUR, 5% de los tratados tienen como contraparte al propio bloque, 2% 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

---

<sup>4</sup> Fuente: Corte Electoral.

<sup>5</sup> La Constitución de la República exige tres quintos de votos (78) para muy pocas leyes como por ejemplo las relativas a integrar capitales privados en los Entes Autónomos o en los Servicios Descentralizados. A su vez, se requieren dos tercios de votos (87) para designar ministros en la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas.

Organismo Internacional del cuál Uruguay es parte, y cabe reiterar la advertencia 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: 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 el MERCOSUR, 3% de los tratados tienen como objeto el comercio internacional y/o inversión y 3% 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 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 Económico (OCDE) en abril de 2009, llevó al país a adoptar una serie de medidas a los efectos que la administración tributaria contara con las herramientas necesarias, tanto para obtener la información para sus fines como para facilitar - en el marco de los convenios internacionales suscriptos por el país- a las demás administraciones los datos que estas les requieren. Dentro de esta política, el gobierno ha orientado la política fiscal internacional hacia la negociación y suscripción de convenios para evitar la doble imposición internacional, en el entendido que, una de las variables que interesa a los inversionistas es el componente fiscal. Con el mismo objetivo y en una estrategia para lograr una efectiva cooperación tributaria, Uruguay ha suscripto diversos acuerdos de intercambio de información tributaria. En definitiva, 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 son tratados 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 cuatro: 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. La categoría estructura orgánica, competencias u otras disposiciones para el funcionamiento solo registra dos aprobaciones: 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 12 tratados en tanto miembro de un Organismo Internacional. Los Organismos Internacionales presentes son: Agencia Internacional de las Energías Renovables, Fondo Monetario Internacional, 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.

## **II.2.2. Nombramiento de jefes de Misión**

Las polémicas sobre los llamados cupos políticos para los nombramientos de jefes de Misión tienen 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.<sup>6</sup> 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 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 designaciones). El 66% restante de las

---

<sup>6</sup> Así se derogó un decreto del 17 de diciembre de 2002 firmado por el presidente Jorge Batlle y el canciller Didier Opertti. 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 recayó en funcionarios diplomáticos.<sup>7</sup> 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.

### **II.2.3. Movilización de tropas**

La Organización de Naciones Unidas avala que Uruguay tiene cinco misiones en curso, según datos de diciembre de 2014: 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.

Esta Legislatura aprobó seis leyes correspondientes a la prórroga del plazo de permanencia de efectivos de las Fuerzas Armadas en la MINUSTAH. Las leyes autorizan 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 de 605 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.

Esta permanencia de efectivos de las fuerzas armadas en la MINUSTAH genera debates dentro del Frente Amplio, desde balances negativos por no generar mejores condiciones de vida en ese país. Además se señala que la comunidad internacional viene desarrollando una política que le reserva al pueblo haitiano una actitud de pueblo de segunda, avasallando su soberanía y que mantener tropas en Haití no se corresponde con la realidad, ya que no se trata de un país en guerra. En consecuencia, se enfatiza la importancia de trabajar en el retiro de la misión, partiendo de la base que la mejor contribución que puede hacer la comunidad internacional es canalizar ayuda de carácter humanitario.

### **II.3. El control parlamentario**

Si bien el control parlamentario tiene en Uruguay diversos mecanismos de concreción, como el pedido a los ministros de datos e informes como se explicara en I.2.3, el instituto del llamado a Sala provee claros indicadores de los posicionamientos del parlamento en la política pública respectiva. Por otra parte, se trata de una instancia intermedia entre un pedido de informes y el mecanismo de la censura y observación presidencial a la censura.

En materia de llamados a Sala, las comparencias del Ministro de Relaciones Exteriores al parlamento totalizan 11: una en 2011, cinco en 2012, una en 2013, tres en 2014, y una en el corto período de funcionamiento del Poder Legislativo de la Legislatura saliente que va del 1°

---

<sup>7</sup> 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.

de enero al 15 de febrero de 2015, fecha en que asumió la XLVIII Legislatura. El primer indicador a destacar es que la Cámara de Representantes no convocó al canciller en todo el período. La Cámara de Senadores lo hizo seis veces y la Comisión Permanente cinco.

Entre los miembros interpelantes se destacan, Sergio Abreu (Partido Nacional) que fue Ministro de Relaciones Exteriores entre enero de 1993 y marzo de 1995, en tres oportunidades, y Ope Pasquet (Partido Colorado), Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores entre abril de 1988 y marzo de 1990, en cuatro oportunidades. Cabe simplemente destacar una situación paradójica: uno de los llamados a Sala tuvo como miembro interpelante a un senador del Frente Amplio.

En cuanto a los temas<sup>8</sup> que provocaron el llamado a Sala, cuatro tuvieron que ver con la conflictiva relación con Argentina y la temática abordada fue: proceso licitatorio para el dragado del Canal Martín García -en dos llamados-; comercio con Argentina; difusión pública de resultados de la calidad de las aguas del Río Uruguay; autorización de obras a realizarse en Nueva Palmira; relaciones bilaterales con Argentina, en general; 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-; medidas que proyecta adoptar el gobierno sobre las resoluciones del gobierno argentino que afectan al funcionamiento de los puertos nacionales -convocatoria conjunta al canciller y al Ministro de Transporte y Obras Públicas-.

Las otras temáticas informadas versaron sobre: gestiones del Servicio Exterior, antes y después de la llamada “Cumbre del G 20” de Cannes (Francia); tratamiento comercial que están recibiendo nuestros productos comerciales en diversos países -convocatoria conjunta al canciller con el Ministro de Industria, Energía y Minería-; resoluciones tomadas por el MERCOSUR frente a la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela; actividad desarrollada por el Presidente de la República durante su estadía en Venezuela; acciones tomadas por el gobierno y las entidades internacionales de las que Uruguay es parte -OEA, CELAC, UNASUR y MERCOSUR-, con relación a hechos de violencia política acaecidos en Venezuela; acuerdo anunciado por el Presidente de la República con Estados Unidos de América para recibir en el país a ciudadanos extranjeros que se encuentran privados de su libertad en la base militar de Guantánamo –en dos oportunidades-; posición de Uruguay respecto de la elección de un Miembro de la Corte Internacional de Justicia.

Es de destacar que ninguna de las interpelaciones tuvo consecuencias que trascendiera el mecanismo constitucional del artículo 119. En otras palabras, en ningún caso se desataron los mecanismos de los artículos 147 y 148 que marcan un conflicto entre poderes del Estado, explicados en I.2.3. 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.

### **Conclusiones**

Un marco institucional 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 previstas potestades propias para adoptar decisiones. Esta realidad es consagrada en los textos constitucionales que suelen incluir unas pocas atribuciones tradicionales del parlamento en política exterior, así como en el manejo cuasi discrecional del poder ejecutivo en temas no

---

<sup>8</sup> El número de los llamados a Sala no coincide con el número de temas, ya que muchas comparecencias del canciller responden a más de un tema.

tradicionales de la agenda internacional contemporánea. De todas formas, esas atribuciones tradicionales de carácter reactivo, abrevan, nada menos, a una capacidad de legitimar tanto la política exterior, en un rol de codecisión, como la conducta de sus decisores en el poder ejecutivo, en un rol de control o fiscalización. Lateralmente, este trabajo rescata el valor de las comisiones legislativas en relaciones internacionales, desde la composición con parlamentarios con *expertise* en la materia y desde la capacidad de representar y/o sintetizar diferentes opiniones, tanto del sistema político como de la sociedad civil.

En Uruguay, el derecho positivo, muestra que la estructura decisoria básica para la política exterior uruguaya solo alcanza al triángulo decisorio presidente – canciller - parlamento, aunque eventualmente ese triángulo se pueda constituir de presidente - Consejo de Ministros - parlamento. Esta conjunción de voluntades ostenta la capacidad jurídica de comprometer los recursos del Estado, en una decisión de difícil reversión. Esa capacidad proviene del propio Derecho Internacional y del Derecho Constitucional uruguayo que sistematiza una relación de poderes propia de una democracia representativa, con elementos de corte presidencialista y la adición de alguno de corte parlamentarista. En definitiva, la centralidad decisoria en política exterior uruguaya se entiende desde: la doble condición de jefe de Estado y jefe de gobierno del Presidente de la República; la potestad del presidente de nombrar y destituir a su Ministro de Relaciones Exteriores sin necesidad de una venia parlamentaria; la obligación de perfeccionar la decisión del Poder Ejecutivo con la coincidencia de, al menos, la voluntad del presidente y el canciller; la capacidad del Poder Legislativo de desviar una decisión adoptada o en vías de adopción del Poder Ejecutivo, incluso con potestades de destitución del canciller. Y desde una visión pluralista, se puede afirmar que los consensos o acuerdos finales son la responsabilidad de ese triángulo, en tanto moderador de influencias de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros.

El tratamiento especial dado en este trabajo a las comisiones parlamentarias en Uruguay, muestra que en ambas cámaras se le asigna un valor central a la Comisión de Asuntos Internacionales respectiva. Las funciones establecidas coinciden con las funciones instituidas en la Constitución de 1967 al Poder Legislativo: nombramientos y destituciones en el Servicio Exterior y aprobación de tratados para la ratificación del Poder Ejecutivo. Pero los reglamentos respectivos de la Cámara de Representantes y Cámara de Senadores no hacen referencia a la potestad constitucional de la Asamblea General de habilitar al Poder Ejecutivo a decretar la guerra. Asimismo, ambos reglamentos consagran una función genérica referida a la política internacional, en una clara apertura hacia posicionamientos en los que pueda no estar directamente afectada la política exterior nacional.

En definitiva, las siguientes apreciaciones sobre la intervención parlamentaria en la XLVII Legislatura, deben entenderse bajo la premisa de sus potestades reactivas en política exterior. Así, la aprobación de tratados muestra una actividad muy modesta, analizada según actores, contrapartes y temáticas. Con relación a los actores, el amplísimo porcentaje de tratados que tiene 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, pero combinada con un bilateralismo múltiple que implica diversificación de mercados. Lo que sí resulta llamativo, que el proceso de integración regional MERCOSUR, en etapa de unión aduanera, solo aparezca como actor en un 8% de los tratados. En cambio, el porcentaje de Uruguay inserto en otros Organismos Internacionales es importante y muestra una fuerte presencia del país en la diplomacia multilateral.

Con relación a las contrapartes nacionales en los tratados, la presencia de nuestros vecinos y socios en el MERCOSUR, Argentina y Brasil, es alarmantemente escasa. En cambio, la

presencia de otros países latinoamericanos marca un porcentaje más considerable. Los tratados bilaterales con China también son escasos -y 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 propio funcionamiento.

En cuanto a la temática, Uruguay firma una gran cantidad de convenios de cooperación. A nivel del sistema internacional, estos convenios, en general, muestran bajos niveles de compromiso entre las partes, que suelen suscribirlos como un método de acercamiento. En la Legislatura, resalta el porcentaje de tratados firmados por Uruguay en materia de intercambio de información y mecanismo para evitar la doble imposición, por 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. Como se precisó en el párrafo anterior, el MERCOSUR aparece como actor en muy pocos tratados. 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.

Sobre 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 al Servicio Exterior. Los destinos radican en países centrales para la política exterior uruguaya, desde distintas dimensiones: Argentina y el Consulado General en Buenos Aires; Estados Unidos de América; China; República de Corea; Venezuela; México; Chile; OMC; Organización de Estados Americanos. También se destacan países en los que el Frente Amplio, o al menos sectores del Frente Amplio, tienen depositada alguna expectativa desde la afinidad política con sus gobiernos, como Nicaragua y Cuba.

En materia de movilización de tropas, la misión en Haití requirió de seis leyes para prorrogar la permanencia de efectivos. Curiosamente, en un hecho ya comprobado en el seno del parlamento desde la Legislatura anterior, 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.

Finalmente, en instancias de contralor parlamentario, 11 llamados a Sala no parecen un número excesivo al contrastarlo con el nivel de discrepancias en materia de política exterior en el sistema político nacional. La ausencia de llamados en la Cámara de Representantes es un dato llamativo, no así la fuerte presencia de la Cámara de Senadores, cuyo Comisión de Asuntos Internacionales suele ser un ámbito de ricos debates y posicionamientos partidarios, al estar integrada por figuras con experiencia y líderes sectoriales. Esta situación histórica en Uruguay es compartida por muchos países del mundo. Siete de los 11 llamados a Sala fueron materializados por senadores referentes con experiencia en política exterior, lo que corrobora el razonamiento anterior. La acumulación de llamados en 2012, responde a un conjunto de situaciones de conflictivo en las relaciones bilaterales con Argentina que se vienen reiterando en los últimos años y a la suspensión aplicada a Paraguay a nivel del MERCOSUR y el ingreso de Venezuela al bloque. En cuanto a las temáticas de los llamados a Sala, la

conflictividad con Argentina fue el objeto preponderante, con conflictos sobre dragado de canales, monitoreo de la contaminación del Río Uruguay y trabas impuestas por el país limítrofe al comercio bilateral. Otros temas de conflicto hacen a la desconfianza de los partidos políticos de la oposición a la relación bilateral con Venezuela.

### Bibliografía

Cagnoni, J. A., (1986) “El tipo de gobierno en la Constitución Nacional” en *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, pp. 37-54.

Calvo, E. e I. Sagarzazu, (2011) “El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo” en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Vol. 4, enero 2011, pp. 25-48.

Luján, C., (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.

Putnam, R. D., (1996) “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel” en *Zona Abierta*. N° 74, pp. 69-120.

Real, A. R., (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.

Valenzuela, P. A., (2013) “Elementos para el análisis de la formulación de política exterior” en *Academia.edu* [En línea], disponible en: [https://www.academia.edu/2368043/Elementos\\_para\\_el\\_análisis\\_de\\_la\\_formulacion\\_de\\_politica\\_exterior\\_Aproximaciones\\_teoricas](https://www.academia.edu/2368043/Elementos_para_el_análisis_de_la_formulacion_de_politica_exterior_Aproximaciones_teoricas) [Accesado el 15 de junio de 2015]

### Otras fuentes

Constitución Nacional. 1967.<sup>9</sup>

Corte Electoral. República Oriental del Uruguay. *Estadísticas* [En línea], disponible en: [http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones\\_Nacionales\\_2009.pdf](http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones_Nacionales_2009.pdf) [Accesado el 15 de junio de 2015]

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](http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml) [Accesado el 15 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 15 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 15 de junio de 2015]

---

<sup>9</sup> Con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.