

**Título de la ponencia:** Teoría de toma de decisiones en Relaciones Internacionales. De los autores paradigmáticos al triángulo decisorio en Uruguay\*

**Autor:** Wilson Fernández Luzuriaga.

**Afiliación institucional:** Programa de Estudios Internacionales – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (Uruguay).

**Correo electrónico:** [wilsonfl.fcs@gmail.com](mailto:wilsonfl.fcs@gmail.com)

**Resumen:**

Esta ponencia tiene como objetivo la elaboración de un marco conceptual sobre toma de decisiones en política exterior que demuestre la centralidad del triángulo presidente-canciller-parlamento en las relaciones exteriores de Uruguay. Para ello, partiendo de definiciones de la Ciencia Política, se analizan los modelos propuestos por los autores paradigmáticos sobre el tema en Relaciones Internacionales: Graham T. Allison, Robert D. Putnam y Alexander George. Paso seguido, se describe el referido triángulo decisorio, desde una adaptación al modelo del internacionalista argentino Roberto Russell. Finalmente, se rescatan elementos de los diferentes modelos analizados que son funcionales a la dimensión estructural decisorio descripta.

La argumentación sobre la validez del triángulo decisorio implicó: analizar las características institucionales que colocan al presidente como principal tomador de decisiones en política exterior; considerar las normas que lo obligan a una concurrencia de voluntades con su ministro de Relaciones Exteriores, en tanto jefe de un servicio exterior con cierto grado de autonomía al interior del sistema político y jefe de una estructura político-administrativa que implementa y ejecuta una política pública; especificar el rol de un parlamento que tiene asignadas, históricamente en los textos constitucionales, tareas de co-decisión en política exterior y de contralor de funcionarios del Poder Ejecutivo. De todas formas, sostener que esta dimensión estructural decisorio explica, en un amplio espectro, la política exterior nacional, no significa desconocer el peso de actores domésticos con cierto grado de autonomía que, en circunstancias puntuales, buscan la promoción de sus intereses en un sistema internacional cada vez más mundializado.

**Palabras clave:** política exterior; toma de decisiones; Uruguay.

---

\* Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué Ciencia Política para qué Democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

## Introducción

Este trabajo supone la elaboración de un marco conceptual sobre toma de decisiones en política exterior uruguaya, argumentando la centralidad del triángulo presidente-canciller-parlamento. Para la Ciencia Política, la “teoría de las decisiones colectivas” se ocupa de problemas que ya cuentan con una importante tradición en la historia del pensamiento político occidental. La innovación no radica tanto en sus contenidos, sino en el método con el que se propone renovar el estudio de problemáticas antiguas, referidas a las condiciones de funcionalidad y estabilidad de las formas de gobierno democráticas (D’Alimonte, 2008: 423).

Las visiones fundacionales de la disciplina Relaciones Internacionales posicionaron al Estado nacional como un protagonista principal y hasta exclusivo, atribuyéndole la característica de actor racional y unificado. En términos generales, su política exterior era expuesta como reactiva a las condicionantes provenientes del sistema internacional y como autónoma de las características, contextos y conflictos coyunturales del sistema político y la sociedad civil nacionales. A nivel epistemológico, las primeras teorías propias se cimentaron en la aprehensión -en tanto objeto de estudio- del comportamiento de los Estados en el sistema internacional, sin poner de relieve las variables internas que influyen en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Como consecuencia, esa construcción inicial contribuyó al divorcio de la política exterior de los estudios de políticas públicas, con sus marcos teóricos y metodológicos. En este panorama, la aparición de las propuestas sobre toma de decisiones en la disciplina, también, fue producto de un cuestionamiento esencialmente metodológico. Pero la temática-problemática abordada, prontamente, se extendió a aspectos sobre la identificación de los factores que afectan al decisor en política exterior, tanto constreñimientos planteados en el propio sistema político nacional del Estado en cuestión, como dificultades y retos provenientes del sistema internacional.

Este trabajo, en primer término, y partiendo de definiciones básicas de la Ciencia Política en toma de decisiones, rescata la vigencia de los tres autores que, con sus modelos, marcaron una impronta sobre el tema en Relaciones Internacionales: Graham T. Allison, Robert D. Putnam y Alexander George. En segundo término, describe el sistema de toma de decisiones en la política exterior uruguaya, adoptando y adaptando una propuesta del internacionalista argentino Roberto Russell. Por último, en las reflexiones finales, se rescatan elementos de los modelos analizados, funcionales al triángulo decisional propuesto.

## I. Conceptos y modelos tradicionales en toma de decisiones

### I.1. Definiciones desde la Ciencia Política

A partir del reconocimiento a aportes desde otros campos y dimensiones disciplinarias -“de la teoría económica a la teoría de los juegos y de la economía del bienestar a la teoría de las finanzas públicas”-, Roberto D’Alimonte (2008: 423) insiste con la contribución de la teoría de las decisiones colectivas en materia del método analítico. El autor resalta la presentación de una estructura lógico-deductiva que parte de axiomas sobre el comportamiento de la elección individual para fijar una serie de teoremas, basados en el problema de la agregación de las preferencias individuales en una elección colectiva.

El punto de partida de una teoría sobre toma de decisiones está en la distinción entre decisiones individuales y decisiones colectivizadas. Mientras la decisión individual supone que cada individuo decide por sí mismo, la decisión colectivizada se define, a *contrario sensu*, como una decisión no individual en la que interviene un grupo en el proceso decisorio. No obstante, una decisión colectivizada puede ser tomada por una sola persona, cuando dicha decisión es vinculante para toda una colectividad. Incluso, en política exterior, la naturaleza obligatoria de esa decisión no se agota en el compromiso que genera al sistema político y a la sociedad civil a los que pertenece ese decisor, ya que se puede llegar a responsabilizar al Estado del que emana, frente a otros actores del sistema internacional.

En definitiva, las decisiones individuales no plantean problemas a la hora de establecer reglas decisionales. Lo mismo ocurre cuando la decisión colectivizada es tomada por un órgano monocrático. La teoría de la decisión toma relevancia cuando en una decisión colectivizada, la facultad decisional radica en un grupo de individuos. Bajo este supuesto “se hace necesario establecer qué regla debe utilizarse para agregar las preferencias (opiniones o intereses) de los individuos en una elección colectiva” (D’Alimonte, 2008: 424).

Para este problema central de la agregación de las preferencias, lo que realmente importa a efectos de aplicar los resultados de la teoría, es el nivel mínimo de interdependencia entre los miembros del grupo. Incluso, hay autores que limitan el concepto de decisión colectiva a grupos en los que la relación entre miembros es del tipo “cara a cara”. Sin llegar a ese extremo, cabe reconocer que, efectivamente, existen diferencias de funcionamiento entre pequeños y grandes grupos, como por ejemplo en la posibilidad de cooperación que ofrecen los primeros, precisamente, en virtud de la relación “cara a cara” (D’Alimonte, 2008: 424).

## **I.2. El ingreso en la agenda de investigación de la disciplina**

Lincoln Bizzozero (2011: 57-59) destaca el surgimiento de una serie de “teorías de alcance medio” en la disciplina, a partir de una aproximación, esencialmente metodológica, elaborada por una corriente de analistas que reacciona frente al *statu quo* de la disciplina. En efecto, en las décadas del cincuenta y sesenta, surge un debate sobre el método de las Relaciones Internacionales, entre quienes se autodenominaron científicos y los tradicionalistas. Los primeros cuestionan los medios y técnicas utilizados en la disciplina por su falta de calidad y por la cantidad de datos requeridos. Se trató de una crítica a la interpretación y explicación hecha a partir de la Historia y basada en una metodología histórico-interpretativa.

La controversia pasó a ser conocida como el segundo debate en Relaciones Internacionales, tras el primero que enfrentó a realistas e idealistas en el nacimiento de la disciplina con la segunda postguerra mundial. No obstante, este cuestionamiento al estado del arte formó parte de un debate mayor y generalizado entre las dos tradiciones intelectuales de las Ciencias Sociales, referidas a cuestiones epistemológicas y metodológicas, como consecuencia del impacto de la revolución behaviorista. Para Elsa Llenderrozas (2010: 392), el debate estuvo atravesado por el enfrentamiento entre los autores que reconocen la influencia de los valores sobre la opción investigadora, sin que lleguen a negar la objetividad de su propia tarea, con los defensores de una neutralidad absoluta en el proceso hacia el conocimiento, vinculados habitualmente con las técnicas behavioristas. La autora sentencia que las críticas mutuas fueron superadas, como en las demás Ciencias Sociales, por la revolución postbehaviorista.

De allí derivan perspectivas diferentes a la hora de determinar qué es una teoría en Relaciones Internacionales. Al respecto, Ester Barbé (1995) ilustra que mientras Kalevi Holsti (1985: 3) defiende la posibilidad de teorizar en el campo de las relaciones internacionales, basándose en la existencia de un conjunto de proposiciones descriptivas y explicativas sobre la estructura, las unidades y los procesos de la política internacional que trascienden el tiempo, el lugar y las personas, Raymond Aron (1967: 838) niega la existencia de una teoría científica de las Relaciones Internacionales, equivalente a la teoría económica, ya que define a la teoría como un sistema hipotético-deductivo constituido por un conjunto de proposiciones, cuyos términos están rigurosamente definidos, y las relaciones entre los términos -o variables- se revisten a menudo de forma matemática.

La corriente tradicionalista o de los filósofos clásicos abrega a una teoría generalmente normativa que juzga la realidad desde valores o juicios apriorísticos sobre la naturaleza de los hombres o las instituciones. Como consecuencia, las preguntas en sus enunciados teóricos, refieren a cuestiones esenciales, como paz y orden versus estado de guerra permanente en el sistema internacional. Las respuestas derivan de la reflexión filosófica, en tanto conocimiento racional supraempírico o intuitivo. El método es una aproximación a la teoría derivada de la Filosofía, la Historia y el Derecho, desde una confianza explícita en el ejercicio del propio juicio y con la idea que la mera utilización de estándares estrictos de verificación y de prueba, genera respuestas poco relevantes en las relaciones internacionales (Barbé, 1995: 53).

La corriente moderna, empirista o científica, se orienta a una teoría basada en el estudio de fenómenos concretos en relaciones internacionales, intentando seguir la lógica popperiana de organizarla en forma de definiciones rigurosas -incluso con formulaciones matemáticas-, proposiciones lógicas y conexiones causales empíricamente observables y, en consecuencia, verificables. En cuanto al método, se aleja de la Filosofía, la Historia y el Derecho para utilizar técnicas de análisis tomadas de la Ciencia Política, la Sociología, la Psicología y la Antropología, entre otras disciplinas, como: estudios de comportamiento, análisis de contenido, simulación, teoría de juegos, correlaciones estadísticas, etc. Se trata de observar regularidades en el comportamiento, conceptualizarlas, darles forma con la construcción de modelos y hasta cuantificarlas. Las críticas a la corriente tradicional se centran en su método de conocimiento -descriptivo, inductivo, subjetivo, basado en la intuición, en el buen juicio y en la reflexión- más próximo del sentido común que de un análisis científico (Barbé, 1995: 53).

Las propuestas y los trabajos sobre casos concretos de la corriente científica, evidenciaron como requisito, comprender la realidad a partir de su propia estructura. A efectos de contextualizar las teorías de toma de decisiones en este segundo debate y dentro de esta corriente, cabe acotar la explicación de Bizzozero (2011: 57) sobre la destreza metodológica que propugnan los científicos en materia de obtención de datos que viabilicen la interpretación de esa estructura y por lo tanto de la realidad. El autor afirma que los datos requeridos de la realidad se basaron en el comportamiento de los individuos para luego llegar al Estado.

Los esfuerzos teóricos y metodológicos para incorporar aspectos de la política doméstica en el comportamiento de los Estados dirigidos al sistema internacional, tienden a responder

preguntas sobre la interpretación de los actores internos de un país acerca de los incentivos en el escenario internacional, sobre las limitaciones exógenas más relevantes en materia de formulación y ejecución de la política exterior, y todo frente a la vieja pregunta de por qué los Estados accionan o reaccionan de forma diferente ante los mismos estímulos exógenos.

En un trabajo reciente, el internacionalista chileno Pablo Valenzuela (2013: 2) llega a afirmar que desde una evolución conceptual y teórica, el estudio concreto de la política exterior de los Estados nacionales se sitúa, actualmente, entre las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política: “Se trata de una convergencia entre los procesos de toma de decisiones en un contexto de racionalidad limitada y las acciones que se derivan de esas decisiones y de las que devienen acciones de los Estados en la política mundial”.

### **I.3. Los trabajos más relevantes en Relaciones Internacionales**

Cualquier esfuerzo por dar cuenta de la evolución conceptual, teórica y metodológica de la toma de decisiones en Relaciones Internacionales, en general, y en política exterior, en particular, va a resaltar como aportes fundamentales los trabajos de Graham T. Allison, *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*, de 1971, y de Robert D. Putnam, “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel” de 1988. Asimismo, fue trascendental para la evolución mencionada, la contribución de Alexander George con su libro, *La decisión presidencial en política exterior: el uso eficaz de la información y el asesoramiento*, de 1980, aunque presente modelos más asociados a un sistema de trazado de política exterior dentro del poder ejecutivo y, más particularmente, del entorno del jefe de Estado y/o gobierno.

Allison (1988 [1971]) construyó una tipología con tres modelos sobre toma de decisiones en política exterior desde un estudio de caso: la crisis de los misiles en Cuba, entre Estados Unidos de América y la Unión Soviética de 1962. Parte de la afirmación que la mayoría de los analistas explican e, incluso, predicen la conducta de los gobiernos nacionales en torno de un único modelo conceptual -al que describe- y adiciona dos modelos alternativos con el objetivo de suministrar una base para mejorar explicaciones y predicciones.

El primer patrón descrito, el “modelo del actor racional (o modelo clásico)”, considera las decisiones en materia de relaciones exteriores como acciones elegidas por la nación o el gobierno para maximizar ciertos fines u objetivos estratégicos. La nación o el gobierno son concebidos “como una instancia unitaria y racional de toma de decisiones” que se dispone a

actuar frente a peligros y oportunidades provenientes del sistema internacional. La solución final deriva de la suma de la actividad de los representantes de gobierno relevantes para el problema dado; por tanto la acción se muestra como una elección ordenada y regular entre resultados alternativos (Allison, 1988: 65). El autor explica que este modelo debe ser complementado por marcos de referencia que se centren en la maquinaria gubernamental. Y para este propósito ofrece los otros dos modelos.<sup>1</sup>

El “modelo de proceso organizacional” considera a la decisión gubernamental como el resultado de “una constelación de organizaciones aliadas de manera difusa, en la cima de las cuales se instalan los conductores gubernamentales” y no como producto de la acción de una nación o un gobierno monolítico (Allison, 1988: 132). La lógica de la decisión pasa por una segmentación de problemas y por el fraccionamiento del poder, debido a que el control de los múltiples problemas, que concentran los asuntos de carácter internacional, reclama la participación de varias organizaciones. Alison (1988: 133-134) afirma que en materia de prioridades para enfrentar los problemas, el modelo estimula el “parroquialismo organizacional”, debido a: la información selectiva accesible a la organización; el reclutamiento de personal para la organización; la contratación de individuos dentro de la organización; las presiones de pequeños grupos dentro de la organización; la distribución de recompensas por la organización. La acción es concebida como un *output* organizacional, desde un carácter programado, como actualización de rutinas preestablecidas. Requiere descentralizar la responsabilidad y el poder, pero este requerimiento corre en paralelo con la necesidad de coordinación y control centralizado en política exterior (Allison, 1988: 134-140).

Finalmente, el “modelo de política gubernamental (o modelo burocrático)”, se apoya en el anterior, pero no asume la suposición del control parcial de los líderes gubernamentales, sino que plantea a la política exterior como una resultante política o competencia intensiva entre actores e instituciones: “compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios que tienen intereses diversos e influencias asimétricas” (Allison, 1988: 237). La actividad que da como resultado las decisiones y las acciones, se caracteriza por la existencia de pactos entre miembros del gobierno, pero siempre materializados a través de canales regulares que

---

<sup>1</sup> Ante esto, Rodríguez Díaz (2011: 9) afirma que este modelo se explica desde la perspectiva teórica realista o estadocéntrica en Relaciones Internacionales y agrega: “Luego del debate de los años setenta, cuando se cuestionó la realidad internacional del enfoque realista por parte del Transnacionalismo y con el desarrollo de los sistemas políticos nacionales y sociedades actuales, la intervención de múltiples órganos y entidades, públicas y privadas, se considera clave en el análisis de la acción externa de los países”.

estructuran el juego. A su vez, se trata de un gobierno que está constituido desde el ordenamiento jerárquico de los jugadores (Allison, 1988: 237-238).

Como conclusión, se puede afirmar que el modelo del actor racional entiende la conducta gubernamental como una elección realizada por un sujeto unitario, quien toma la decisión. El modelo de proceso organizacional considera a la acción gubernamental como un *output* organizacional parcialmente coordinado por un grupo de líderes. Y, desde la advertencia que los líderes instalados en las cumbres de las organizaciones, no constituyen un grupo monolítico, el modelo de política gubernamental nos muestra a la decisión como pactos entre jugadores, dentro de una jerarquía gubernamental, que se procesa en circuitos regularizados.

El aporte de Putnam (2010 [1988]) genera una modelización desde la convicción que el éxito o el fracaso de los Estados en su política exterior, se encuentra relacionado tanto con su posición en la política internacional como con la capacidad de los decisores para satisfacer las presiones por demandas internas. En otras palabras, nos muestra a un gobierno nacional resolviendo una doble demanda. Este enfoque, conocido como el “juego de los dos niveles”, permite identificar información general, jugadores, reglas, alternativas, elecciones, ganancias, y pagos o costos.<sup>2</sup>

Putnam (2010: 151) presenta para este tipo de análisis dos mesas de negociación. La primera mesa o nivel internacional es el ámbito de las negociaciones externas entre los representantes del poder ejecutivo de los países involucrados, quienes buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas y reducir al mínimo las consecuencias de acontecimientos externos adversos. La segunda mesa de negociación o nivel nacional, corresponde al ámbito de las negociaciones domésticas, o mesa ratificatoria que relaciona al poder ejecutivo con grupos que presionan al gobierno desde sus intereses particulares, incluyendo bancadas legislativas y representantes de grupos de interés de la sociedad civil. Allí mientras esos grupos domésticos presionan al gobierno para adoptar políticas favorables a sus intereses, los políticos buscan constituir coaliciones con esos grupos. El autor explica que ninguno de los juegos puede ser ignorado por los tomadores de decisiones, en virtud de que, mientras negocian, sus respectivos países se posicionan tan interdependientes como soberanos.

---

<sup>2</sup> Para Valenzuela (2013: 9): “El interés del autor por considerar los elementos domésticos nace por la necesidad que tienen los compromisos internacionales de ser ratificados por los actores nacionales para ser incorporados al ordenamiento jurídico nacional”.



El juego de los dos niveles marca la necesidad de que los formuladores de la política exterior con facultad de negociación, participen en las dos mesas para lograr resultados favorables a los intereses nacionales y a los intereses particulares de los grupos domésticos. Por ello, Putnam insiste en la tarea de un mediador o “negociador principal” en ambos niveles, en tanto miembro del poder ejecutivo que actúa entre la mesa de negociación internacional y las presiones políticas nacionales. No obstante esta labor de mediación en esa interacción permanente, el autor también adopta el concepto de “conjuntos ganadores” para analizar a aquellos grupos o actores, con sus composiciones e intereses particulares, que promueven el acuerdo.

Para el análisis de estos conjuntos ganadores, el autor levanta dos supuestos. El primero arriesga que la aceptación del acuerdo dependerá de la superposición coincidente de “victorias” de los conjuntos ganadores del nivel nacional, en cada país involucrado en la negociación. Una mayor superposición, aumentará la probabilidad de éxitos en alcanzar el acuerdo en el nivel internacional. A la inversa, una menor superposición aumentará tanto el riesgo del fracaso en la negociación como la capacidad y probabilidad de veto, en alguna instancia nacional. Los procedimientos de votación y ratificación utilizados dentro de cada parlamento afectarán, directamente, la situación del conjunto ganador. El segundo supuesto arriesga que el tamaño relativo de los conjuntos ganadores en el nivel nacional afectará la distribución de ganancias conjuntas a nivel internacional. En otras palabras, cuanto más grande se perciba en el nivel internacional al conjunto ganador del nivel nacional que respalda al negociador, más presión podrá ejercer éste sobre su contraparte. Por el contrario, cuando el conjunto ganador se perciba como menor, el negociador en la mesa internacional tendrá una posición menos favorable (Putnam, 2010: 154-156).

Como se adelantara en el párrafo introductorio, en esta evolución no puede ignorarse el aporte de George (1991 [1980]) desde la figura presidencial y dentro del ámbito del poder ejecutivo. George plantea que, en política exterior, el presidente, al momento de materializar sus acciones, se ve enfrentado al desafío de armonizar la calidad de las decisiones con dos requerimientos. El primero radica en la necesidad de lograr suficiente consenso dentro de su propia administración, en el congreso y en la opinión pública, sin sacrificar la calidad de la decisión en favor de esa aceptabilidad. El grado de apoyo necesario varía según las diferentes acciones presidenciales y la coyuntura histórica. La evaluación presidencial indicará el nivel mínimo de consenso requerido en cada ocasión. El segundo requerimiento hace a que el presidente, siempre en busca de la calidad de la decisión, debe prestar atención a los límites

temporales y al uso adecuado de los recursos disponibles en el trazado de políticas. Una decisión no puede prolongarse en el tiempo al punto de reducir las posibilidades de un resultado exitoso. De la misma manera, no debe consumir una parte desproporcionada de los recursos humanos y materiales disponibles (George, 1991: 13-15).

Pero el autor, también realiza una identificación entre alta calidad en la decisión e interés nacional, con un presidente que elija una política o una opción que es más probable favorezca dicho interés, evaluando costo y riesgo aceptables. No obstante, George (1991:15-17) asegura que el concepto abstracto de interés nacional, muchas veces es tamizado por la propia concepción subjetiva del presidente. Ante esto existen “diversos resguardos” contra esa contaminación: la justificación que el presidente debe hacer sobre su criterio de interés nacional ante sus asociados, ante el congreso y ante la opinión pública; su conciencia sobre la necesidad de esa justificación en tanto freno para permitir que sus necesidades personales o intereses políticos afecten la calidad de la decisión; la institucionalización de gran parte de la toma de decisiones presidenciales, en tanto medidas organizativas, de procedimiento y de personal.

En cuanto a la propuesta presentada, Rodríguez Díaz (2011: 10) concluye que, en realidad, George sigue el criterio de Allison sobre el establecimiento de modelos y procedimientos para establecer procesos deseables de toma de decisiones en política exterior. No obstante, se aleja de aquél, introduciendo una perspectiva sistémica.

En efecto, desde el argumento que el sistema de trazado de políticas debe tener en cuenta el comportamiento del individuo, del grupo y de la organización dentro del poder ejecutivo, George (1991: 25) determina tres contextos o subsistemas interrelacionados entre sí: el “contexto individual”, a modo de ejemplo el presidente o el secretario de Estado; el “contexto del pequeño grupo” de relaciones cara a cara, en el que entra el presidente con un grupo reducido de asesores; el “contexto de la organización” de procesos organizados y coordinados jerárquicamente entre los diversos departamentos y agencias del poder ejecutivo con competencias en política exterior. El autor realiza dos advertencias para un investigador. La primera radica en la necesidad de considerar que estos tres subsistemas están interrelacionados, interactuando para producir resultados en política exterior, cada uno generando formas para afrontar tareas cognitivas y de procedimiento propias de la toma de decisiones. La segunda sobre la influencia de otros subsistemas que interactúan con los tres señalados: el congreso, la opinión pública, y los gobiernos aliados y neutrales.

Finalmente, George (1991: 155-156) explica que el sistema de trazado de políticas y la definición de su propio papel y del papel de los demás en el sistema, los determina el presidente desde la combinación del estilo cognitivo, del sentido de la eficacia y de la orientación hacia el conflicto, influyendo también la naturaleza de cualquier experiencia previa en papeles ejecutivos y el nivel de competencia e interés personal en política exterior.

De aquí, el autor identifica tres modelos. El primero, “modelo formalista”, se caracteriza por una ordenada estructura de trazado de políticas que suministra procedimientos bien definidos, líneas jerárquicas de comunicación y un sistema de personal estructurado. Busca beneficiarse de diversos enfoques y juicios de los participantes en el trazado de políticas, pero desalienta la negociación y el conflicto abierto entre ellos. El segundo, “modelo competitivo”, se basa en la expresión más abierta y desinhibida de opiniones, análisis y consejos divergentes. Con este objetivo, tolera y llega a alentar la ambigüedad organizativa, la superposición de jurisdicción y los canales múltiples, hacia y desde el presidente. El tercero, “modelo colegiado”, muestra al presidente intentando crear un equipo de miembros del personal y de asesores que trabajen juntos, con el fin de identificar, analizar y resolver problemas políticos para luego incorporar y sintetizar lo más posible las posiciones divergentes. Intenta beneficiarse de la diversidad y la competencia en el trazado de políticas, pero también evitar el “provincianismo estrecho”, alentando a funcionarios del gabinete y a asesores a identificarse con la perspectiva presidencial. La participación colegiada busca eludir los excesos de lucha interna, negociación y transacciones del modelo competitivo (George, 1991: 155-156).

#### **I.4. La propuesta para el espacio latinoamericano y nacional**

En pleno período de consolidación de los procesos de democratización en varios países en el continente, en 1990, Roberto Russell -analizando textos de varios autores latinoamericanos recopilados en el libro *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*- presentó una propuesta para caracterizar un sistema de toma de decisiones en base a cuatro indicadores: centralización, descentralización, unidad y fragmentación. En este trabajo, recogiendo la propuesta del internacionalista argentino, se propone un marco analítico para comprender el sistema de toma de decisiones en Uruguay, contemplando tres dimensiones interrelacionadas: la institucional, la estructural y la procesal.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La inclusión de la dimensión institucional es una propuesta de Hernán Olmedo González como colaborador en el trabajo de Wilson Fernández Luzuriaga del año 2010, “Política exterior e inserción internacional de Uruguay”. Russell distingue, únicamente, estructura y proceso decisivos.

La “dimensión institucional” refiere a las normas formales, básicamente de rango constitucional, que delimitan cuáles son los órganos de representación del Estado en el exterior y, a su vez, cuáles son las instituciones que poseen autonomía para tomar decisiones en tal sentido (Fernández Luzuriaga, 2010: 102). La “dimensión estructural” -o “estructura decisoria” según denominación de Russell- está integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen, en un período determinado, la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que esa decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida. En cambio, la “dimensión procesal” -“proceso decisorio” para Russell- hace a una dinámica que implica la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros, que procuran ejercer influencia sobre la política exterior, en una secuencia temporal que se inicia con una conjunción de estímulos internos y externos que requiere una decisión gubernamental y finaliza cuando dicha decisión es efectivamente adoptada en la dimensión estructural. Así, el análisis de la dimensión estructural o estructura decisoria requiere indicadores como tamaño, diferenciación y especialización, al tiempo que la dimensión procesal o proceso decisorio se caracteriza por influencia, evaluación de información y de alternativas, y adopción efectiva de decisiones (Russell, 1990: 255-256).

La distinción analítica de Russell vincula al espacio político, definido esencialmente por las normas, con los actores que en un tiempo determinado tienen capacidad de tomar decisiones desde esa estructura gubernativa. Esto abona al acierto de Olmedo de reforzar los recursos analíticos sobre toma de decisiones en política exterior, introduciendo una dimensión meramente institucional o normativa. Asimismo, mientras las dimensiones institucional y estructural dan cuenta de factores estáticos o, al menos, de los factores que no son fácilmente modificables, la dimensión procesal manifiesta el componente dinámico del proceso de toma de decisiones, ya que refiere a las interrelaciones e influencias que se desarrollan entre los distintos actores en el escenario político durante un tiempo determinado. Pero, en definitiva, en la fusión de las dimensiones institucional y estructural radica la decisión final, válida y jurídica del gobierno en materia de política exterior. Entonces, es posible sostener que el espacio de autoridad está determinado por la ingeniería institucional existente; lo estructural por los actores del sistema político que en un momento determinado tienen legitimidad para tomar las decisiones de política exterior, y lo procesal por las intervenciones generadas entre los actores gubernamentales y no gubernamentales -nacionales y extranjeros- con el fin de influir en las decisiones adoptadas por la estructura gubernativa.

Desde las categorías de estructura y proceso decisorios, Russell (1990: 258) aporta un modelo de análisis y hasta de calificación de la política exterior de un país determinado en un contexto temporal definido. Para el autor, el número de actores gubernamentales que participa en el proceso decisorio es un indicador que dará cuenta del grado de centralización-descentralización de la política exterior, al tiempo que la coherencia, la cohesión y el acuerdo darán cuenta del grado de unidad-fragmentación en dicho proceso. Así, se podrá calificar a los procesos decisorios como centralizados y unitarios, centralizados y fragmentados, descentralizados y unitarios o descentralizados y fragmentados.

## **II. La dimensión estructural en Uruguay**

### **II.1. Generalidades sobre la dimensión estructural y procesal**

En una definición radicada en un régimen de gobierno presidencial atenuado, desde las normas constitucionales, se puede sostener que la dimensión estructural en la política exterior uruguaya queda centralizada en la concurrencia de voluntades entre el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores, con las intervenciones eventuales del parlamento, como se analizará en los apartados siguientes.

No obstante, como en otros países latinoamericanos, dentro de los poderes ejecutivos, otros ministerios y agencias forman parte de la dimensión procesal. Y, en temas determinados, siempre atinentes a la inserción internacional del país, y en contextos específicos, pueden irrumpir en la dimensión estructural. A pesar de que las cancillerías aspiren a un control integral o, al menos, a una coordinación efectiva en relaciones exteriores, la complejidad de las mismas y las relaciones internacionales devenidas en fenómeno global, hacen que deba compartir funciones y responsabilidades. Las áreas que históricamente se han posicionado con mayor autonomía de los roles asumidos por las cancillerías han sido defensa nacional, sobre todo en países desarrollados, y economía.<sup>4</sup>

En el área de defensa nacional, el ministerio respectivo o las fuerzas armadas, dependiendo de la capacidad de centralización de la cartera como órgano esencialmente político, son actores privilegiados en el relacionamiento externo de un país, concretamente en temas tradicionales

---

<sup>4</sup> Cabe apuntar la reflexión del internacionalista chileno Heraldo Muñoz (1987: 314), cuando, al analizar diversas perspectivas teóricas aplicadas al estudio de las políticas exteriores de los países latinoamericanos, afirmaba que: “si pudiésemos utilizar la noción de paradigma, según la definición de Khun, se podría sostener que un posible paradigma de los estudios internacionales en los países avanzados se basaría en conceptos tales como conflicto y seguridad, en tanto que un posible paradigma latinoamericano, tendría que fundarse en conceptos como desarrollo e independencia”.

como defensa nacional y seguridad nacional. Y, no sin debate, a veces asumen nuevas competencias conexas, derivadas de la protección de fronteras como: represión de contrabando, narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas y toda forma de terrorismo. En el área económica, las cuestiones abordadas refieren a la inserción económica-comercial, al manejo de la deuda externa, a la protección de industrias locales, entre otras, manejadas por ministerios de Economía, bancos centrales, ministerios de la producción e, inclusive en Uruguay, empresas públicas. Esta verificación ha llevado a sostener la existencia de verdaderas diplomacias económicas paralelas.

La dimensión procesal se completa, en primer lugar, y todavía a nivel de actores gubernamentales, con la macrocategoría de las unidades subnacionales como gobiernos estatales, provinciales, departamentales o municipales. En segundo lugar, y ya en una macrocategoría de actores no gubernamentales, es ineludible el peso de los partidos políticos, las asociaciones empresariales, las gremiales sindicales, las diversas organizaciones no gubernamentales y los medios de prensa. Ambas macrocategorías atienden a la defensa de intereses particulares, por región o por actividad, salvo los partidos políticos, cuyo modelo específico de sociedad y Estado debería incluir concepciones sobre política internacional acordes al interés general.

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.

## **II.2. La dimensión estructural en el Derecho Internacional**

El Derecho, recogiendo una realidad incontrovertible en materia de relaciones internacionales, hace del Estado su actor principal, en tanto sujeto de Derecho Internacional originario. Como

estructura colectiva y persona jurídica, se manifiesta a través de los llamados órganos de representación. La fórmula para la adopción de un órgano de representación de las relaciones internacionales es simple: El Derecho Internacional reconoce ciertos modelos generales. El Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo regulan las formalidades para que sus manifestaciones les sean imputables al Estado correspondiente. En definitiva, el orden jurídico interno de cada Estado, en una expresión soberana y por expresa remisión del Derecho Internacional, define la naturaleza, las características y las competencias entre esos órganos. En esta génesis está la primera explicación de la doble naturaleza interna y externa de los órganos de expresión (Eisenberg, 1964; Arbuet-Vignali, 1992).

La competencia originaria para representar a un Estado nacional radica, por regla general, en el poder ejecutivo central. Allí se alojan los funcionarios considerados competentes e interlocutores válidos para los demás actores del sistema internacional. Como lógica consecuencia en los Estados de estructura federal, la potestad de esa representación internacional corresponde al gobierno federal. Aunque con sus actos, otros funcionarios e, inclusive, ciudadanos particulares pueden llegar a responsabilizar a su país, el Derecho Internacional consuetudinario atribuye estatus de órgano de representación al jefe de Estado y/o gobierno<sup>5</sup> y al ministro de Relaciones Exteriores, de diferentes denominaciones según los países.<sup>6</sup>

Cabe acotar que no todos los actos del jefe de Estado y/o gobierno y del canciller comprometen a su Estado. Quien alegue el compromiso tendrá la tarea de demostrarlo y deberá probar: la configuración de una obligación en la manifestación, que esa obligación haya emanado en circunstancias establecidas por el Derecho Internacional como comprometedoras del Estado, y la existencia de un marco constitucional alterado, caso típico, la no-sujeción a las formalidades para la ratificación de los tratados. Los límites constitucionales serán importantes únicamente si el Derecho Internacional lo considera así. En caso contrario, si estos órganos actúan fuera de los parámetros constitucionales, podrán ser llamados a responsabilidad, solamente, ante legisladores y ciudadanos (Eisenberg, 1964: 142).

---

<sup>5</sup> Cuando no coincidan en un mismo soporte las dos jefaturas, caso de regímenes parlamentarios como el español o el británico, jefe de Estado y jefe de gobierno ostentan la calidad de órganos de representación.

<sup>6</sup> Excepcionalmente se consideraron válidos casos particulares o modelos atípicos como los miembros del Consejo Federal de Suiza o como el Presidente del Sóviet Supremo de la Unión Soviética. Hasta en el caso de las llamadas democracias populares, el secretario general del partido de gobierno, aunque no desempeñara un cargo de estricta naturaleza estatal, era reconocido con tal carácter representativo, participaba de la actividad diplomática, recibía amparo y disfrutaba de los honores correspondientes (Arbuet-Vignali, 1992: 50).

La doble naturaleza de estos dos órganos de representación, no solo es producto de su creación por una remisión del Derecho Internacional al derecho interno, sino también por sus funciones, dirigidas tanto al ámbito doméstico como al sistema internacional. Pero la actividad externa de los Estados nacionales -y mucho más en el actual sistema internacional- conlleva tal intensidad y complejidad que no puede ser agotada por estos dos órganos, cuyos jerarcas están radicados dentro de las fronteras nacionales.

En efecto, existen otros funcionarios, reglados por el Derecho Internacional, a los que se les otorga carácter representativo: agentes diplomáticos acreditados ante otros Estados u organismos internacionales y enviados especiales con igual carácter representativo para cumplir una función determinada y temporal en otro Estado o en un organismo internacional. Cabe agregar a los funcionarios consulares, quienes sin revestir carácter de representantes del Estado, son otra herramienta de la cancillería para la ejecución de la política exterior con funciones como: protección de intereses nacionales y de particulares del Estado; promoción de las actividades estatales y de particulares; observación e información, y extensión de pasaportes y documentos. No obstante, para afianzar la idea de la centralidad de la decisión en la dimensión estructural, cabe argumentar que mientras el jefe de Estado y/o gobierno es jerarca del ministro de Relaciones Exteriores, este último, además de ejercer tareas diplomáticas intrínsecas a su estatus, es jefe del cuerpo diplomático y consular nacional.

Puntualmente en el jefe de Estado y/o gobierno radica la máxima autoridad del Estado, tanto en el ámbito nacional como externo; por eso en el Derecho Internacional se lo denomina primer representante natural del país respectivo. Como consecuencia inmediata y práctica, no necesita de poderes ni de acreditaciones para negociar o firmar acuerdos en representación del Estado. En los regímenes parlamentarios, donde en términos generales, el jefe de Estado no ejerce efectivamente el poder político, el jefe de gobierno es quien determina los lineamientos de la política exterior. No obstante, en ningún caso concentra la totalidad de las atribuciones del jefe de Estado en el plano internacional, sobre todo en materia de ceremonial y protocolo (Eisenberg, 1964; Arbuet-Vignali, 1992).

La figura del ministro de Relaciones Exteriores se consolida con el surgimiento de los Estados nacionales, en tanto jefe de un departamento de atención de sus relaciones externas, jefe del cuerpo de funcionarios diplomáticos y consulares, y funcionario dependiente en forma directa del jefe de Estado y/o gobierno. Si bien, a partir de esta última relación jerárquica tiene asignadas tareas de implementación y ejecución de una política exterior concebida por su



superior, en la práctica puede intervenir en su diseño y adopta un buen número de decisiones. Y también como consecuencia de esta pirámide jerárquica, el canciller se constituye en una especie de nexo entre el jefe de Estado y/o gobierno y el cuerpo diplomático y consular. El Derecho Internacional le reconoce, también, carácter representativo natural e intrínseco para obligar a su Estado en forma válida y jurídica, siempre (Arbuet-Vignali, 1992: 55).

El triángulo de esta dimensión estructural lo completa el parlamento, tanto por su intervención preceptiva para legitimar una decisión proveniente del poder ejecutivo, como por su facultad de control político e institucional al jefe de Estado y/o gobierno y al ministro de Relaciones Exteriores. La relación entre poderes mostrará diferentes niveles de conflicto en una interacción significativa para cualquier democracia representativa. Inclusive, debe consagrarse la posibilidad que el poder legislativo logre modificar la voluntad del ejecutivo, corrigiendo decisiones inspiradas en lineamientos de presidencia, de cancillería o del resultado de la conjunción de voluntades entre ambas.

De lo antedicho, se desprende una conclusión trascendental para entender la dimensión estructural desde una lógica institucional: un parlamento no tiene previstas potestades propias y definidas para adoptar decisiones en el terreno de las relaciones exteriores. Desde una valoración dinámica, su actuación es prevista en instancias puntuales y esporádicas. Estas limitaciones ya son tradicionalmente recogidas en los ordenamientos jurídicos nacionales. Pero además se ven incrementadas por la irrupción 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 tradicionales, léase cuestiones territoriales y conflictos bélicos. Efectivamente, los marcos constitucionales suelen establecer alguna forma de aprobación o intervención parlamentaria obligatoria para los temas tradicionales, mientras los no tradicionales están menos reglamentados y pueden ser manejados con más discrecionalidad por los poderes ejecutivos.

### **II.3. La dimensión estructural en el derecho positivo uruguayo**

Después de la experiencia de cuatro administraciones encabezadas por un Consejo Nacional de Gobierno en tanto órgano colegiado al frente del Poder Ejecutivo -entre 1952 y 1967-, la Constitución de 1967 reestableció la figura del Presidente de la República. A su vez, el Poder Ejecutivo vio reforzadas sus potestades mediante la inclusión de ciertos mecanismos como las leyes de urgente consideración, de iniciativa exclusiva, y de otras facultades como el mayor

control sobre Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (Trochon, 1993: 58). El Poder Legislativo continuó con su estructura bicameral: Cámara de Senadores y Cámara de Representantes, siendo la Asamblea General del Poder Legislativo la conjunción y no la yuxtaposición de ambas. Asimismo, la Constitución consagra la conformación de una Comisión Permanente para los períodos de receso legislativo anual.<sup>7</sup>

El Poder Ejecutivo está integrado por la Presidencia, los ministros y el Consejo de Ministros. El artículo 160 delimita la integración del Consejo de Ministros con los titulares de los ministerios “o quienes hagan sus veces”. Asimismo y como reafirmación de la estructura colectiva del Poder Ejecutivo, el 161 consagra dos posibilidades para la convocatoria del Consejo: cuando el presidente lo “juzgue conveniente” o a solicitud de uno o varios ministros.

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 no lo obliga a asignar las carteras en proporción al número de votos obtenidos por partidos y/o sectores políticos representados en el parlamento. Así, el gabinete puede estar integrado por ciudadanos alineados en el proyecto político de una minoría, siempre que la mayoría le otorgue su apoyo tácito.<sup>8</sup> 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. Sin embargo, la Constitución no establece consecuencias ni sanción jurídica por una eventual no aprobación (Correa Freitas, 1997: 95-97).

Con relación al cese de ministros, el último párrafo del artículo 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 disposiciones sobre las relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. Sin agregar ningún elemento determinante, el 175, texto incorporado en la reforma de 1997, agrega que sin perjuicio de lo dispuesto en el

---

<sup>7</sup> La Cámara de Senadores está integrada por 30 legisladores más el Vicepresidente de la República, con voz y voto como su presidente. La Cámara de Representantes, por su parte, consta de 99 diputados. El Vicepresidente de la República, también, preside a la Asamblea General. La Comisión Permanente, para los períodos de receso parlamentario, se conforma anualmente con una integración proporcional de cuatro senadores y siete representantes nacionales.

<sup>8</sup> Sobre el punto, el constitucionalista uruguayo José Aníbal Cagnoni (1986: 44) opinaba que no es exigible el voto de investidura, “voto mediante el cual se les otorga la confianza inicial a los ministros”. Y explicaba: “puede entenderse que 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 censure, se presume la existencia de apoyo parlamentario”.

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".

En cuanto a las funciones del Poder Ejecutivo, la comprensión de la dimensión estructural se concreta en la conjunción de dos artículos de la Constitución. Así, el 149 establece que: "El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros [...]"; mientras el acápite del 168 adelanta que: "Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: [...]". En definitiva, para perfeccionar la voluntad del Poder Ejecutivo, se requiere la conjunción de voluntades mediante el acuerdo o el Consejo de Ministros. Estas formas de actuación, habituales y regulares, son complementadas, en forma eventual, por el artículo 168 numeral 24 que habilita al Poder Ejecutivo a: "Delegar por resolución fundada y bajo su responsabilidad política las atribuciones que estime convenientes".

Cabe señalar que hay disposiciones constitucionales que le asignan competencia privativa al Consejo de Ministros: todo acto de gobierno y administración que planteen en su seno el presidente o sus ministros en temas de sus respectivas carteras (artículo 160); declaratoria de urgencia para proyectos de ley o modificaciones de leyes anteriormente dictadas (artículo 168,7); preparación y presentación de presupuestos ante la Asamblea General (artículo 168,19); delegación de funciones (artículo 168,24); ruptura de relaciones diplomáticas y declaración de guerra, numeral que se detallará (artículo 168,16).

Esta estructura colegiada de la dimensión estructural a nivel del Poder Ejecutivo, no impide que la Constitución consagre funciones que son competencia exclusiva del presidente, más atinentes a su rol de jefe de Estado. Entre ellas se destacan, en materia de o relacionada con política exterior: la designación y el cese de los ministros de Estado (artículos 174 y 175); la observación del voto de censura y la eventual disolución de las Cámaras y convocatoria a nuevas elecciones parlamentarias (artículo 148); la facultad de declarar que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario (artículo 175). Se trata de actos del órgano Presidencia y no del Poder Ejecutivo. De la misma manera, los ministros tienen competencias propias en la materialización de la política pública respectiva, la mayoría concretadas al interior de su estructura político-administrativa, pero ellas tampoco expresan la voluntad del Poder Ejecutivo como tal.

En materia de relaciones entre poderes, la Constitución de 1967, reincorporó elementos de las constituciones de 1934 y 1942, sobre necesidad de apoyo parlamentario para los ministros, censura y observación presidencial a la censura, en los artículos 147 y 148. Se establece la obligatoriedad de la renuncia del ministro, ministros o de todo el Consejo de Ministros por desaprobación de la Asamblea General, motivada en actos de administración o de gobierno.<sup>9</sup>

Sin llegar a la imputación, el control parlamentario a los ministros tiene otras manifestaciones. 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 119 faculta a ambas Cámaras por resolución de un tercio de votos 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".<sup>10</sup> 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.

#### **II. 4. Los vértices del triángulo decisonal**

En Uruguay, el estudio de la política exterior desde la figura del Presidente de la República tiene una justificación primaria y esencial: su simultánea condición de jefe de Estado y jefe de gobierno. Como consecuencia, la Constitución aborda la política exterior del presidente, primero, desde su carácter representativo y, a partir de éste, desde sus funciones en ese terreno. Así, el artículo 159 afirma: "El Presidente de la República tendrá la representación del Estado en el interior y en el exterior". Y 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).

---

<sup>9</sup> 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 cae en ninguna circunstancia.

<sup>10</sup> En Uruguay, este mecanismo del "llamado a Sala" a los ministros, es habitualmente denominado "interpelación", sobre todo por los medios de comunicación.

La dimensión estructural de la política exterior queda dispuesta por la propia Constitución al acotar las facultades señaladas. En primer lugar, con la intervención del "Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros", según el acápite del propio artículo 168. En segundo lugar, con la concurrencia 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 su 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). Cabe resaltar que el numeral 12, le otorga la facultad al Poder Ejecutivo de nombrar el personal diplomático y consular, salvo para el caso de los jefes de Misión que requiere aprobación parlamentaria. De igual manera, la potestad de "Recibir Agentes Diplomáticos y autorizar el ejercicio de sus funciones a los Cónsules extranjeros", del numeral 15, tampoco requiere concurrencia legislativa. En esa dirección, el 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 de una declaración de guerra.

En conclusión, con un elemento de corte parlamentarista de la Constitución de 1967, ya consagrado desde la Constitución de 1934, el presidente perfecciona la voluntad del Poder Ejecutivo en concurrencia con, al menos, un ministro. Para el caso de la política exterior, los numerales del artículo 168 citados anteriormente, comprenden aspectos atribuibles a las funciones del Ministro de Relaciones Exteriores. Asimismo, queda claro que, decisiones adoptadas en la materia, pueden derivar en imputaciones sobre la responsabilidad del canciller, tanto por acciones sobre relacionamiento con el exterior como por la conducción política y administrativa del ministerio.

Fuera de las normas constitucionales, las funciones clásicas de un ministro de Relaciones Exteriores, reguladas por el derecho interno de los Estados por remisión del Derecho Internacional, pueden enumerarse, en un listado no taxativo: coordinación de todos los resortes del Estado en política exterior; orientación de la política exterior formulada por el presidente, mediante la acción del ministerio o del cuerpo diplomático y consular; ejecución

de la política exterior, en coautoría con el presidente, a través del contacto con el cuerpo diplomático y consular, y con funcionarios diplomáticos y consulares extranjeros acreditados en el país; dirección del ministerio; contacto directo con el presidente como nexo entre éste y el cuerpo diplomático y consular; entrevistas con jefes de Misión nacionales para recibir información y emitir instrucciones; proposición en nombramientos y ascensos de funcionarios; negociación de convenciones, tratados y acuerdos (Eisenberg, 1964: 152-157). En la normativa uruguaya, específicamente el artículo 2 del Decreto N° 197/97 define al Ministerio de Relaciones Exteriores como el órgano político administrativo del gobierno, responsable de representar al Estado en los foros internacionales. A su vez, es el encargado, en conjunto con otros ministerios, de hacer cumplir los compromisos internacionales.

Como ya se analizara en los párrafos referentes a la relación entre los poderes, la participación parlamentaria completa la dimensión estructural de la política exterior, en tanto intervención de naturaleza de control o fiscalización, con la facultad de activar procedimientos desde el Poder Legislativo conducentes a la caída del ministro de los artículos 147 y 148, y con otras manifestaciones menos extremas como el pedido de informes, la facultad de hacer comparecer a Sala o a comisiones a los ministros, el nombramiento de comisiones investigadoras y la formulación de declaraciones (artículos 118 a 121).

Cabe acotar una disposición constitucional sobre Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que refuerza la centralidad del eje presidente-canciller en la dimensión estructural. En efecto, el artículo 185 numeral 4, en materia "de convenios entre los Consejos o Directorios con Organismos Internacionales, Instituciones o Gobiernos extranjeros", le otorga la facultad al Poder Ejecutivo de señalar los casos en que requiera "su aprobación previa, sin perjuicio de las facultades que correspondan al Poder Legislativo [...]".

### **Reflexiones finales**

Las teorías sobre toma de decisiones, tanto en Ciencia Política como en Relaciones Internacionales, surgen como aportes esencialmente metodológicos. El núcleo del problema planteado por cada propuesta radica en determinar la génesis y los mecanismos de agregación de voluntades para una decisión adoptada por un pequeño número de funcionarios que ostenta la capacidad de comprometer a un Estado nacional, a su sistema político y a su sociedad civil. En Relaciones Internacionales, estas teorías se califican como de alcance medio y están insertas en una corriente autodenominada científica o científicista que protagonizó el llamado

segundo debate en la disciplina, al confrontar sus ideas con una corriente histórica o tradicionalista: reaccionando contra una metodología histórico-interpretativa; fijando como objeto de estudio fenómenos concretos; consolidando marcos teóricos con definiciones más rigurosas, con proposiciones lógicas, con conexiones causales, con mecanismos de verificación y con rutinas de construcción de modelos. Por otra parte, desde una visión más epistemológica, los aportes sobre toma de decisiones también forman parte de propuestas que, cuestionando la premisa del Estado como actor racional y unificado, rescatan factores domésticos que afectan al decisor en política exterior: sistema político, estrategia de desarrollo, recursos o capacidades estatales, variables étnicas e histórico-culturales, y, por supuesto, sistema de decisores y actores influyentes.

Este trabajo reseña aportes sobre toma de decisiones en política exterior con el objetivo de encontrar en los modelos paradigmáticos y citados universalmente de las Relaciones Internacionales, y en el derecho positivo uruguayo, argumentos que abonen a la idea de centralidad del triángulo presidente-canciller-parlamento en las relaciones exteriores del Uruguay.

Desde la Ciencia Política, D'Alimonte explica que la “teoría de las decisiones colectivas” supone un actor, individuo o grupo, que mediante la agregación de preferencias logra una decisión que compromete a toda su sociedad nacional, a partir de niveles preestablecidos de interdependencia entre los miembros del grupo. La capacidad de consensuar se acrecienta en un pequeño grupo, con una mayor posibilidad de cooperación. El eje presidente-canciller en la institucionalidad uruguaya, configuraría un pequeño grupo con miembros interdependientes, pero necesitado de un consenso con un parlamento, desde sus potestades codecisorias y desde su respaldo —expreso o tácito— al ministro y su política exterior.

El “modelo de proceso organizacional” de Allison es apto para aludir al eje presidente-canciller como conductor gubernamental en la cima de una constelación de organizaciones aliadas de manera difusa. Su decisión será un *output* organizacional, desde la aceptación de segmentación de problemas y descentralización de poder, pero dentro de un sistema de coordinación y control centralizado que devuelve al eje, la potestad original en la conducción. Si bien los consensos se materializan en la decisión final de los conductores gubernamentales, el carácter programado y la actualización de rutinas preestablecidas incluyen la intervención parlamentaria codecisoria y tácitamente anuente al desempeño del canciller. La relación de subordinación de las estructuras del Poder Ejecutivo, con el presidente con potestad de

nombrar y destituir a su canciller, despeja cualquier duda sobre la constitución del eje, levantando la crítica del propio Allison a su modelo, en cuanto a que los líderes instalados en las jerarquías de las organizaciones, no siempre constituyen un grupo monolítico.

Putman con su juego de los dos niveles abreva a negociadores principales en tanto miembros del poder ejecutivo, presentes en una mesa de negociación nacional y en una mesa de negociación internacional. La centralidad del eje presidente-canciller es acá incuestionable desde la amplia capacidad –que aportaría principalmente el Ministro de Relaciones Exteriores- de considerar a la política exterior en forma omnicompreensiva. La decisión que contemple esa superposición coincidente de “victorias” de los conjuntos ganadores en el nivel nacional propio y en el nivel nacional de la(s) contraparte(s) es tarea de funcionarios con capacidad de desempeñar el rol de mediador. El autor, en el consenso o acuerdo final, vuelve a requerir la presencia de los negociadores principales y alude expresamente a las respuestas favorables a obtener, tanto de las bancadas legislativas como de otros grupos de interés.

Los tres modelos presentados por George arrojan elementos que permiten insertar al triángulo decisorio de la política exterior uruguaya. El actor principal siempre es el presidente, ya sea que actúe en el subsistema-contexto del pequeño grupo con sus asesores más próximos, en el subsistema-contexto de la organización con otros departamentos y agencias del poder ejecutivo, con el subsistema-parlamento, con el subsistema-opinión pública, o con el subsistema de gobiernos aliados y neutrales. La razón de esta multiplicidad de opciones es que siempre la decisión deriva de un presidente, ya sea trabajando en una ordenada estructura de trazado de políticas -modelo formalista-; en una ambigüedad organizativa, de superposición de jurisdicción y de canales múltiples -modelo competitivo-, o en un equipo de funcionarios del gabinete y asesores identificados con su perspectiva -modelo colegiado-. La especificidad de Putnam, que encuadra únicamente con la legitimidad del triángulo decisorio, radica en que la capacidad de negociación del presidente para obtener decisiones de consenso presenta como requisito ineludible -junto al de la buena utilización del tiempo y los recursos disponibles y al de una aceptada concepción personal del interés nacional-, la institucionalidad en la toma de decisiones con las respectivas medidas organizativas, de procedimiento y de personal.

Finalmente, la adaptación del modelo de Russell, presentada en 2010 por Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo, alude a que la dimensión estructural en Uruguay solo alcanza al triángulo decisorio presidente-canciller-parlamento, aunque eventualmente ese triángulo se



pueda constituir de presidente-Consejo de Ministros-parlamento. Este colectivo de actores ostenta la capacidad jurídica de comprometer los recursos del Estado, en una decisión de difícil reversión. Esa capacidad tiene su sustento en una dimensión institucional o normativa, acorde al Derecho Internacional y dentro de una relación de poderes propia de una democracia representativa, con elementos de corte presidencialista y la adición de alguno de corte parlamentarista. Los consensos o acuerdos finales son responsabilidad de ese triángulo, en tanto moderador de influencias de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros, que integran la dimensión procesal.

La dimensión estructural solo se comprende cabalmente si se tiene en cuenta una lógica institucional universalmente aceptada: un parlamento no tiene previstas potestades propias y definidas para adoptar decisiones en el terreno de las relaciones exteriores. Su actuación queda acotada a instancias puntuales y esporádicas. Estas limitaciones, como se explicara, son tradicionalmente recogidas en los ordenamientos jurídicos nacionales y se han incrementado con la irrupción y/o redimensión de temas no tradicionales de política exterior, manejados con más discrecionalidad por el poder ejecutivo.

Russell apunta que la estructura decisoria se caracteriza por indicadores como tamaño, diferenciación y especialización. El sistema de toma de decisiones en Uruguay muestra una concentración importante de competencias, a tal punto que, difícilmente, el tamaño de la estructura a nivel del Poder Ejecutivo supere el binomio presidente-canciller, con el desplazamiento de este último por el Consejo de Ministros. No obstante, la diferenciación y especialización puede no siempre caer en el Ministro de Relaciones Exteriores. Las relaciones internacionales devenidas en fenómeno global y la necesidad de un *know how* específico habilitan, necesariamente, el ingreso a la dimensión estructural o estructura decisoria de otros actores como 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 canciller, una y otra vez, su lugar privilegiado en el triángulo decisorio nacional.

En concreto, 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 ministro de Relaciones Exteriores y a la codecisión y control parlamentarios, encuentran suficiente confluencia en la Constitución uruguaya, sobre todo en sus artículos 159 y 168. En concreto, la dimensión institucional avala una forma de

representar al Estado, de perfeccionar la voluntad del Poder Ejecutivo y las materias centrales en las que el Poder Legislativo aprueba o rechaza las propuestas de los órganos de representación.

Así, la consagración de la dimensión estructural 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. Puntualmente, las materias o instancias de materialización de la política exterior, en tanto política pública, en las que deben coincidir solamente las voluntades en el eje presidente-canciller son: el nombramiento de funcionarios diplomáticos y consulares con excepción de los jefes de Misión diplomática, la autorización para el ejercicio de funciones a agentes diplomáticos y cónsules extranjeros; la ruptura de relaciones diplomáticas. Además de la coincidencia de voluntades presidente-canciller, la Constitución requiere el ingreso del parlamento en el triángulo decisorio para: el nombramiento de jefes de Misión, la destitución de funcionarios diplomáticos y consulares, la ratificación de tratados, y la declaración de guerra.

En definitiva, más allá que la política exterior se inscriba en ciertas lógicas atinentes a cualquier política pública y más allá que las políticas públicas se materialicen en el actual contexto de un sistema internacional mundializado, la política exterior presenta una peculiaridad incuestionable. En efecto, mientras el resto de las políticas estatales tienen objetivos que se concretan en el ámbito doméstico, la política exterior tiene como finalidad, la exitosa inserción de un país en el sistema internacional.

Como consecuencia, el gobierno y el sistema político respectivo deben satisfacer demandas de actores domésticos, de otros actores internacionales e incluso de la sociedad internacional en su conjunto. Esta tensión explica por qué la corriente fundacional realista alegaba la construcción de una política exterior basada en el interés nacional que postergaba actores políticos y sociales domésticos, para no sufrir obstrucciones en el juego de poder sistémico o subsistémico. No es extraño entonces que, a pesar que la dimensión procesal se potencie -con actores gubernamentales y no gubernamentales, inclusive extranjeros-, las decisiones suelen centralizarse en una dimensión estructural. Y esta centralidad refuerza la vigencia de las

soluciones tradicionales del derecho positivo de los Estados, desde una remisión del Derecho Internacional, en la dimensión institucional. Esas soluciones consisten en el reconocimiento de la jerarquía presidencial en política exterior, pero reglando la mayor parte de las decisiones. El real y efectivo ejercicio de medidas referentes a una organización institucional, con sus normas de procedimiento, legitima y disciplina la toma de decisiones presidenciales. Lateralmente, reduce, aunque no elimina, la posibilidad que intereses particulares del presidente o de grupos en su entorno, distorsionen la acción presidencial.

El desafío principal radicará en que la buena calidad de la decisión no sea incompatible con procesos que incluyan la recopilación de información, la intervención de expertos, la participación de grupos de interés afectados e, inclusive, la búsqueda de consensos. Por tanto, la idea de interés nacional mutaría desde las visiones realistas a una concepción “que no se define con base en una conceptualización abstracta acerca de la realidad, sino que, por el contrario, responde a la definición compartida de intereses y la búsqueda de soluciones a problemas específicos” (Latouche R., 2003: 110).

**Cuadro**  
**La dimensión estructural en Uruguay y los modelos de toma de decisiones**

| <b>Autor</b>                          | <b>Modelo<sup>11</sup></b>                        | <b>Actor</b>   | <b>Decisión</b>  | <b>Consenso<sup>12</sup></b>   |
|---------------------------------------|---|--|--|--|
| D'Alimonte                            | Teoría de las decisiones colectivas               | Individuo o grupo de individuos que mediante la agregación de preferencias (opiniones e intereses) tienen capacidad de comprometer a una sociedad nacional   | Producto del nivel de interdependencia entre los miembros del grupo  | Importantes diferencias de funcionamiento entre pequeños y grandes grupos, por la mayor posibilidad de cooperación que ofrecen los primeros, en virtud de la relación "cara a cara"  |
| Allison                               | Modelo de proceso organizacional                  | Conductores gubernamentales en la cima de una constelación de organizaciones aliadas de manera difusa  | <i>Output</i> organizacional: segmentación de problemas y descentralización de poder en un sistema de coordinación y control centralizado  | Mediatizado por la decisión final de los conductores gubernamentales, desde un carácter programado y como actualización de rutinas preestablecidas   |
| Putnam                                | Juego de los dos niveles                          | Negociador(es) principal(es), en tanto miembro(s) del poder ejecutivo, presente(s) en una mesa -nivel- de negociación nacional y en una mesa -nivel- de negociación internacional  | Superposición coincidente de "victorias" de los conjuntos ganadores del nivel nacional, en cada país involucrado en la negociación internacional   | En el nivel nacional promovido por el/los negociador(es) principal(es) ante demandas de bancadas legislativas y de grupos de interés   |
| George                                | Modelos formalista, competitivo o colegiado       | Presidente trabajando en el contexto del pequeño grupo, con asesores más próximos; en el contexto de la organización, con departamentos y agencias del poder ejecutivo; con el parlamento; con la opinión pública; con los gobiernos aliados y neutrales | Deriva de un presidente trabajando en: una ordenada estructura de trazado de políticas; una ambigüedad organizativa, de superposición de jurisdicción y de canales múltiples; un equipo de funcionarios del gabinete y asesores identificados con su perspectiva | Negociado por el presidente, en tanto requisito para la alta calidad de la decisión, junto a: la buena utilización del tiempo y de los recursos; su concepción del interés nacional; la institucionalidad en la toma de decisiones |
| Russell, Fernández-Luzuriaga y Olmedo | Dimensiones institucional, estructural y procesal | Dimensión estructural, compuesta por actores con capacidad jurídica de comprometer los recursos del Estado, en una decisión de difícil reversión. Caracterizada por tamaño, diferenciación y especialización   | Producto de la dimensión estructural, predeterminada por una dimensión institucional y normativa   | Responsabilidad de la dimensión estructural, en tanto moderadora de influencias de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros que integran la dimensión procesal                                       |

<sup>11</sup> En realidad, D'Alimonte no elabora un modelo sobre toma de decisiones, solo se limita a precisar el alcance de la teoría para la Ciencia Política.

<sup>12</sup> La expresión "consenso" no hace referencia a grados de acuerdo o compromisos puntuales o globales en política exterior, sino al punto de inflexión donde la decisión es, efectivamente, adoptada por un Estado nacional.

## Bibliografía

Allison, G. T., (1988) *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*. Buenos Aires, GEL.

Arbuet-Vignali, H., (1992) *Lecciones de Derecho Diplomático y Consular*. Tomo I. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

Aron, R., (1967) “Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales?” en *Revue Française de Science Politique*. Volumen 17, número 5, pp. 837-861. Citado en Barbé, E., (1985).

Barbé, E., (1995) *Relaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos.

Bizzozero, L., (2011) *Aproximación a las Relaciones Internacionales. Una mirada desde el siglo XXI*. Montevideo, Ediciones Cruz del Sur / Universidad de la República, Comisión Sectorial de Enseñanza.

Cagnoni, J. A., (1986) “El tipo de gobierno en la Constitución Nacional” en *Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Volumen 2, segunda serie, Defensa de la Constitución Nacional. Homenaje a Justino Jiménez de Aréchaga, Aníbal Luis Barbagelata, Alberto Ramón Real, pp. 37-54.

Correa Freitas, R., (1997) “Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo” en Correa Freitas, R. y C. Vázquez, *La reforma constitucional de 1997*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

D'Alimonte, R., (2008) “Teoría de las decisiones colectivas” en Bobbio, N.; Matteucci, N. y G. Pasquino (dir.), *Diccionario de Política*. Volumen 1, decimosexta edición en español. México, Siglo XXI Editores.

Eisenberg, A., (1964) *Curso de Derecho Diplomático*. Tomo I. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

Fernández Luzuriaga, W., (2010) “Política exterior e inserción internacional de Uruguay” en Bizzozero, L.; de Sierra, G. e I. Terra (coord.), *La inserción internacional de Uruguay en debate*. Montevideo, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica / Banda Oriental.

George, A., (1991) *La decisión presidencial en política exterior*. Buenos Aires, GEL.

Holsti, K. J., (1985) *The dividing discipline: hegemony and diversity in International Theory*. Boston, Allen & Unwin. Citado en Barbé, E., (1985).

Latouche R., A., (2003) “Notas metodológicas para el estudio de los procesos de toma de decisiones en el ámbito de la formulación de la política exterior” en *Revista Politeia*. Volumen 26, número 31, pp. 97-114.

Llenderozas, E., (2010) “Relaciones Internacionales” en Aznar, L. y M. De Luca (coord.), *Política. Cuestiones y problemas*. Buenos Aires, CENGAGE Learning.

Muñoz, H., (1987) “El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes” en Wilhelmy, M. (ed.), *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*. Buenos Aires, RIAL / GEL.

Putnam, R. D., (2010) “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis” en *Revista Sociologia e Política*. Volumen18, número 36, pp. 147-174.

Rodríguez Díaz, J. D., (2011) *Un tren de frente. El proceso de toma de decisiones en la relación comercial con los Estados Unidos de América en la primera administración del Frente Amplio: actores, negociaciones y tensiones*. Tesis de licenciatura. Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política.

Russell, R., (1990) “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas” en Russell, R. (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, RIAL.

Trochon, I., (1993) “Parlamentarismo en el Uruguay. Una visión histórica” en Gatto, H. e I. Trochon, *Parlamentarismo y presidencialismo en el Uruguay*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

Valenzuela, P. A.,<sup>13</sup> (2013) “Elementos para el análisis de la formulación de la 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 día 10/7/2014]

Van klaveren, A., (1992) "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar" en *Revista de Estudios Internacionales*. Número 98, año XXV, abril-junio, pp.169-216.

## **Documentos**

Constitución Nacional. 1967.

Decreto del Poder Ejecutivo 197/97. 1997.

---

<sup>13</sup> Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos.