

# EUROPA Y ESTADOS UNIDOS EN LA DEMOCRATIZACION URUGUAYA: COOPERACION INTERNACIONAL Y RELACIONES BILATERALES\*

*Carlos A. Luján*

El autor parte de la hipótesis de que los factores internacionales y los cambios producidos en el sistema internacional han repercutido en el proceso de democratización de Uruguay. Para comprobar lo anterior, se analiza el papel de Europa y Estados Unidos en las tres fases de la democratización: salida del régimen autoritario, transición democrática y consolidación. En la primera parte se analiza la política internacional del país en los períodos mencionados y luego las relaciones con Estados Unidos y Europa. Se evalúa el peso de lo internacional sobre el plano interno, tomando en cuenta la percepción de las élites y la opinión pública montevideana, esto último a partir de una encuesta. Se concluye que en el cambio de régimen uruguayo los agentes externos infuyeron, pero actuaron junto a los factores endógenos del sistema político, los que fueron prioritarios.

## **I. Introducción.**

El objetivo de este trabajo es estudiar el papel de Europa y Estados Unidos en las tres fases del proceso de democratización de Uruguay: salida del régimen autoritario (1980-1984), transición democrática (1985-1989) y consolidación democrática (1990 al presente).

Todo el proceso de democratización uruguayo se enmarca en un mundo internacional en transformación, tanto en términos económicos como políticos: el cambio de régimen se produce en el mismo año en que Gorbachov asume el poder en la ex-Unión Soviética y comienza a impulsar fuertes reformas económicas; a su vez, el pasaje de la transición a la consolidación transcurre en forma simultánea con la caída del muro de Berlín y las profundas alteraciones de

---

\* Ponencia presentada al I Congreso Iberoamericano de Ciencia Política, Organización Iberoamericana de Ciencia Política, Santiago de Chile, 27-29 de septiembre de 1993.

la estructura económica y social europea; el actual proceso de consolidación convive con la emergencia de una nueva política internacional por parte de la Casa Blanca.

Estas transformaciones impactaron sensiblemente sobre Uruguay como pequeño país. Tal es el objeto de este trabajo que define los principales acontecimientos en el relacionamiento externo del país en el período y presenta las percepciones predominantes en la opinión pública montevideana respecto a la influencia de Estados Unidos y Europa en la democratización; este perfil se construye a partir de una encuesta de opinión pública realizada en julio de 1993.

El trabajo toma las relaciones económicas y políticas de Uruguay con los países del mundo desarrollado y, en segundo lugar, considera la cooperación internacional de países, regiones u organismos internacionales. La evaluación del papel de Estados Unidos y Europa lleva la conclusión de que ambos ejercieron un impacto positivo en tal proceso de democratización, coadyuvando a los factores endógenos del sistema político uruguayo, los que fueron prioritarios.

Desde el punto de vista teórico, cabe distinguir dos niveles de análisis. En un nivel "macro" la base de sustentación está conformada por la teoría de la interdependencia y los aportes provenientes de la teoría de la cooperación, considerándose que ambas permiten el desarrollo de un programa de investigación —en el sentido de Lakatos—, heurísticamente fértil para comprender las relaciones de Uruguay con el sistema internacional. El segundo nivel, centrado en las cuestiones de política doméstica relevantes por su vinculación con la política internacional del país, remite a los aportes de teorías "meso" y "micro" como son las de las organizaciones complejas, la de la negociación y la centrada en los procesos de toma de decisiones.

En conjunto, pues, las perspectivas teóricas que han resultado más provechosas para este estudio se basan en conceptos claves tales como los de interdependencia, asimetría, sensibilidad y vulnerabilidad; estrategia, juegos, cooperación en el conflicto, relacionamiento y negociación; proceso, estructura, marco decisorio y áreas temáticas; tipo y cambio de régimen político.

Dos son las hipótesis articuladoras de este trabajo, a saber:

- i) En el proceso de democratización de Uruguay los actores internacionales incidieron de forma relevante. Dicha incidencia generó ajustes en el proceso más que cambios, ya que simultá-

neamente actuaron, con mayor fuerza, otros tres factores: las fuerzas políticas internas, el estilo diplomático implementado a partir del momento formal de cambio de régimen y el modelo de desarrollo elegido.

ii) En la redemocratización, el proceso de toma de decisiones políticas se vio afectado por la variación de la concepción del sistema internacional. Con el tránsito de la dictadura a la democracia se pasa de visualizar a Uruguay como un actor racional unificado en un mundo hobbesiano a una concepción que desagrega los diferentes actores participantes en el proceso político y considera a éste como la interacción de distintas organizaciones e instituciones, en un juego político complejo en lo interno e interdependiente en lo internacional. Este tránsito lleva a la reconsideración, por parte de quienes diseñan y ejecutan la política, del entramado de relaciones del país, haciéndose cargo de las complejidades del mundo emergente al final de la segunda Guerra Fría.<sup>1</sup>

Una línea articuladora del trabajo interroga respecto a la relación entre democracia y política internacional. Para ello se profundiza en la incidencia del sistema internacional en el proceso de redemocratización en tres fases relevantes: i) la anterior al cambio de régimen de 1985; ii) la transición democrática correspondiente al primer gobierno civil (1985-1989); iii) la consolidación democrática en curso (1990 en adelante).

Además, en este artículo el estudio de la influencia de los factores internacionales sobre el proceso político interno toma en cuenta no sólo la opinión de las élites decisoras sino también la opinión pública, diferenciándose tres dimensiones: i) la posicional, referida a países, regiones geográficas, culturales o económicas; ii) la temática, centrada en la "alta" política (la guerra, la diplomacia o la negociación política), en la política interna de los principales países, en la "baja" política (la economía mundial o la cooperación internacional) o en los asuntos globales (el narcotráfico, el terrorismo o la ecología); iii) la personal, referente al seguimiento de las conductas y discursos de los principales líderes mundiales.

---

<sup>1</sup> Podría decirse que este cambio de percepción del mundo no sólo es fruto de cambios internos respecto al modelo de análisis del sistema internacional, sino que también es parte de una respuesta al surgimiento de un nuevo paradigma de desarrollo científico-tecnológico que reclama la reeducación de las percepciones que del sistema internacional tienen los decisores nacionales.

## II. Política internacional y redemocratización.

### 1. *El proceso interno y la política internacional.*

La dictadura militar se instaló en el país en 1973 cuando la hegemonía de los Estados Unidos era fuertemente cuestionada y el sistema internacional recibía los embates de la crisis del petróleo; terminó en momentos en que la segunda Guerra Fría llegaba a su fin. El inicio del período democrático, por su parte, coincidió con las profundas transformaciones del sistema internacional vinculadas a la asunción de Gorbachov en 1985. Por último, a poco de comenzar su gestión (cinco meses después), el actual gobierno de la consolidación democrática, el mundo se vio sacudido por la crisis del Golfo Pérsico, con la posterior rearticulación del sistema internacional en este nuevo "orden-desorden".

En otras palabras, los períodos del proceso interno uruguayo de interés en este trabajo tienen correlatos de importancia en los acontecimientos del sistema internacional, el que no actuó rectificando las tendencias de la política doméstica del país sino reforzando o debilitando la intensidad de los cambios o ajustes ocurridos.

### 2. *El régimen autoritario.*

La preocupación de los militares en los momentos previos al golpe se centró en los problemas económicos que afectaban al país y vio en la corrupción en los órdenes externo e interno una de las causas de la subversión que afectaba al país.<sup>2</sup> Durante la dictadura, el gobierno se sintió apoyado por la administración norteamericana, especialmente por el Pentágono con quien compartía una cosmovisión del mundo en la que el conflicto era la forma de relacionamiento entre los bloques preexistentes. No obstante, la relación de la dictadura militar con los Estados Unidos ni fue constante ni asumió igual modalidad con todos los actores y organizaciones del sistema político y/o círculos de toma de decisiones norteamericanas.

<sup>2</sup>En esos términos se expidieron en el acuerdo realizado en febrero de 1973 en la base aérea de "Boisso Lanza", estableciendo como tercera condición al gobierno la reestructuración del servicio exterior del país e impugnando específicamente los nombres de cinco jefes del mismo. Caetano y Rilla, 1987.

Hasta 1976 la dictadura convivió con un gobierno republicano que la apoyaba desde su rama ejecutiva, en especial desde el área militar, pero que, al mismo tiempo, emitía, desde la esfera diplomática, señales de desaprobación hacia los regímenes autoritarios de estas latitudes, señales que eran más nítidas cuando provenían del Congreso.

Durante la segunda fase (1976-1980), la dictadura coexistió con la administración Carter y su militante política de defensa de los derechos humanos a nivel mundial. Los militares se sintieron entonces bastante molestos —e incluso traicionados— por una política que era para ellos incomprensible en el marco de la vital confrontación con la Unión Soviética.

La situación a nivel mundial comenzó a cambiar a partir de 1978 con los prolegómenos de la segunda Guerra Fría, pero las presiones en pro del respeto por los derechos humanos no disminuyeron hasta 1981 cuando, con el ascenso de Ronald Reagan a la presidencia de los Estados Unidos, los militares sintieron un sensible aflojamiento de la presión diplomática. Sin embargo, fueron falsas las esperanzas que se formaron en cuanto a reconstituir relaciones de cooperación con el país del Norte, como socios privilegiados de la potencia hegemónica de Occidente. Por ello tuvieron que seguir enfatizando un principio muy caro de la tradicional diplomacia uruguaya: la no injerencia en los asuntos internos de los Estados.

Finalmente, a partir de 1982 y guerra de las Malvinas mediante, las dictaduras militares dejaron de ser confiables y predecibles para los decisores de los Estados Unidos en materia externa, lo que unido a la crisis de la deuda externa latinoamericana —sus repercusiones en el sistema financiero internacional eran aún inciertas— contribuiría al impulso, por parte de Estados Unidos, de los cambios en la dirección de la redemocratización de estos países.

La relación de la dictadura con Europa Occidental fue más adversa y estable que la entablada con Estados Unidos. Los escasos vínculos desarrollados en el período fueron fundamentalmente comerciales o de enfrentamiento en los foros internacionales por el tema de las violaciones a los derechos humanos en el Uruguay. No debe magnificarse, sin embargo, el grado de confrontación existente, puesto que fue más dura la actitud de la administración demócrata americana que la de muchos países de peso de Europa Occidental.

### 3. *La política internacional de la transición democrática.*

Con la redemocratización Uruguay cierra un período de aislamiento internacional, producto del régimen de facto vigente durante once años, y encara el reposicionamiento en el sistema mundial. Deben distinguirse dos fases: la primera, de tres años de duración, puede ser catalogada como una fase de reinserción en dicho sistema; la segunda, que abarca los dos últimos años del gobierno colorado, tiene por signo el intento de reorganización interna.

Desde el comienzo de la transición se intentó reconstituir la imagen externa del país. El equipo de gobierno asumió —en cierta forma, simplistamente— que la transición significaría para el país un salto cualitativo inmediato en su posicionamiento internacional, con el corolario natural de mejora sustancial de las relaciones internacionales. Esta percepción se refleja en las palabras de Sanguinetti al poco tiempo de asumir su alta investidura:

"El Uruguay ha vuelto rápidamente a refrescar su viejo prestigio internacional. Los uruguayos podemos decir que somos mirados en el mundo con respecto y hasta con admiración, especialmente por el modo pacífico, sereno, democrático con que hemos realizado la transición política del régimen de facto al constitucional."<sup>3</sup>

Además del prestigio, un objetivo claro del recién instaurado sistema democrático fue la reubicación de Uruguay en el concierto internacional como un país confiable, digno del apoyo y de la cooperación internacional. Se buscó, a su vez, obtener mayores márgenes de autonomía relativa en nuestras relaciones internacionales y maximizar los beneficios derivados de la inserción del país en la subregión.

La política internacional de este período fue de universalización de las relaciones internacionales del país y de desarrollo de una opción subregional. Hubo, también, una adhesión a Occidente y una reformulación de las relaciones especiales con determinados países, todo ello apoyado en una reforma de la Cancillería que contribuyó significativamente al logro de los objetivos diseñados.

En el marco de los cambios del sistema internacional, la participación uruguaya fue ampliándose gradualmente, llegando a su máxima expresión con la conformación del Grupo de Apoyo a Contadora en el plano político, con la Secretaría *pro-tempore* del consenso de Cartagena en el plano simbólico y con la realización de la Conferencia del GATT en Punta del Este en el plano económico-co-

<sup>3</sup> *Búsqueda*, 18 de abril de 1985.

mercial, registrándose posteriormente un retraimiento de la actividad exterior del país.

#### 4. *La política internacional de la consolidación democrática.*

La política de la transición democrática se inscribió en lo que puede catalogarse como el último lustro del siglo XX—desde la asunción de Gorbachov en 1985 a la caída del muro de Berlín en 1989—, mientras que la de la presente administración se inserta en un sistema internacional en transformación en el que los temas de la alta y baja política se mezclan en el orden de prioridades y donde la resignificación del propio sistema internacional es una tarea en curso.

Las palabras del primer Canciller de la consolidación democrática, Dr. Héctor Gros Espiell, revelan claramente la concepción de la administración Lacalle en la materia:

"No hay duda que la política exterior de un país no es algo divorciado y distinto de la política interna. Es una proyección en el campo específico de las relaciones internacionales de la política de un Estado, que se traduce y se lleva a la práctica por el gobierno de ese Estado... el plan de gobierno supone dos vertientes, la interna y la externa, dentro de un mismo concepto, dentro de una misma línea de acción y pensamiento y de un obrar al respecto".<sup>4</sup>

A diferencia de la etapa de transición democrática de 1985-1989, en la que la política exterior actuó fundamentalmente en el plano simbólico como una fuente de legitimidad frente a la necesidad global de reinstitucionalización, la política exterior de la fase de consolidación está acuciada—como el resto de las políticas públicas—por la exigencia de generación de soluciones a los problemas económico-sociales del país.<sup>5</sup>

En esta línea de preocupaciones, si en la política doméstica se pasó de dar centralidad al relacionamiento consociativo<sup>6</sup> de los actores políticos a priorizar los problemas concretos del sistema social—como el ajuste fiscal, la cuestión de las pasividades, la "reforma del

<sup>4</sup> *La República*, 14 de enero de 1990.

<sup>5</sup> Respecto a la especificidad de la etapa de consolidación democrática, véase Schmitter, 1988, y Karl, 1990.

<sup>6</sup> Usando en un sentido laxo el término de Lijphart (1989).

Estado<sup>7</sup> y el crecimiento económico—, la política internacional ha sido visualizada como un estímulo externo para la superación del bloqueo interno del país. Como lo planteó el Presidente de la República L.A. Lacalle:

"En medio de los cambios sustantivos como los que ocurren día a día en el mundo es preciso destacar que, sin dramatismo pero con contundencia, la organización del sistema comercial del mundo es la que puede consolidar los logros de libertad política que hasta el momento se están gestando. Sin prosperidad no hay legitimidad política que pueda perdurar".<sup>8</sup>

En esta fase, la centralidad de los partidos en materia internacional resulta reafirmada por el hecho de que ninguno de los líderes políticos del país ve a la política exterior disociada de la política interna. Es más; ven en ella un foro importante de coincidencia interpartidaria que podría servir de ejemplo en el ámbito de las restantes políticas públicas. Así lo expresa Gros Espiell:

"La política exterior no está desconectada de la política interna. La política es una unidad con una cara externa y una cara interna. Es una globalidad. (Sin embargo) hay un rasgo fundamental de distinción. En lo interno hay puntos de vista diferentes, discrepancias, ya que en Uruguay existe horror por las unanimidades impuestas. Pero en lo exterior hay que tener en cuenta que se debe llevar una política de Estado. Ni siquiera un gobierno formado por un solo partido puede pensar en llevara una política exterior partidista, sino que debe reflejar un consenso".<sup>9</sup>

### III. Las relaciones con Estados Unidos y Europa.

#### 1. *Las áreas de la agenda internacional.*

En el período democrático, la agenda de la política internacional del Uruguay presenta cuatro áreas fundamentales.

<sup>7</sup> El debate sobre la reforma del Estado ha girado en torno a dos posturas: la que privilegia la eficiencia por la vía de la privatización de las áreas productivas y aquellas según la cual la eficiencia se obtiene fundamentalmente por la reconfiguración del aparato estatal.

<sup>8</sup> *El País*, 24 de abril de 1990.

<sup>9</sup> *El Día*, 23 de abril de 1990.

En un primer conjunto se encuentra el relacionamiento con los Estados Unidos, complementado con asuntos económico-financieros (deuda externa, fomento del libre comercio a través del GATT) y con la problemática político-estratégica (involucramiento en conflictos regionales).

En un segundo nivel, está la relación con la subregión, especialmente en su aspecto de cooperación supranacional con los dos principales vecinos, que actúa como precedente de una integración subregional.

En un tercer nivel, se ubican las relaciones generales del país con el mundo desarrollado, principalmente con Europa Occidental en general y con países como España en particular.<sup>10</sup>

En un cuarto y último nivel, el país ha intentado diversificar sus relaciones en el campo latinoamericano y en el de los países socialistas.

Esto muestra que las relaciones con Estados Unidos y Europa ocupan un lugar muy importante en la agenda internacional del Uruguay.

## 2. *Las relaciones con Estados Unidos.*

El relacionamiento con la potencia hegemónica a partir de la redemocratización puede ser calificado de ajuste tenue, especialmente en comparación con los cambios más profundos registrados en otros puntos de la política internacional del país.

Históricamente se puede afirmar que el relacionamiento con las autoridades y la sociedad civil estadounidenses ganaron importancia a partir de la Primera Guerra Mundial,<sup>11</sup> cuando cayó la demanda de exportaciones y la inversión de los países europeos, en particular del Reino Unido. Con el repliegue de Europa en el área platense, las inversiones de Estados Unidos y sus flujos financieros adquirieron gran relevancia, situación que se consolidó y aún se expandió a partir de la segunda postguerra. Desde fines de los años sesenta, la instauración de regímenes burocrático-autoritarios en América Latina reforzó los vínculos de estos países con Estados Unidos, sin que Uruguay fuera una excepción. En este marco, la prioridad otorgada

<sup>10</sup> Esto no significa dejar de lado relaciones especiales como las establecidas con Israel o los intentos de mayor acercamiento a los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico.

<sup>11</sup> Hasta ese momento gravitó en forma importante la falta de complementariedad de las economías norteamericana y uruguaya.

por Uruguay a las relaciones con Estados Unidos se tradujo en el pasado en solidaridad política en los conflictos globales, llegando incluso a desembocar en iniciativas de apoyo militar como las de establecer bases aeronavales norteamericanas en territorio oriental durante la Segunda Guerra Mundial.<sup>12</sup>

Ahora bien, en la calificación de la variación de los vínculos con los Estados Unidos en el período de redemocratización como ajuste y no como continuidad tiene un peso fundamental el hecho de que Uruguay innovara, a partir de 1985, sus prácticas de política exterior en Centroamérica, área prioritaria para el hegemón. Esta "intromisión" del Uruguay, de Contadora y del Grupo de Apoyo en el patio trasero de los Estados Unidos en un momento de crisis en la región muestra un grado de autonomía relativa del país superior al manifestado en el pasado.<sup>13</sup> De hecho, exceptuando la integración a la coalición aliada sobre el fin de la Segunda Guerra Mundial (1945), el país nunca había asumido compromisos que exigieran información pormenorizada, capacidad de iniciativa, continuidad y asiduidad en la gestión en escenarios geográficamente distantes.

No obstante ello, esta variación no puede ser clasificada como un cambio de política en la medida que Uruguay buscó, en una actitud de clara adecuación reactiva al contexto regional y a la coyuntura, evitar una conflagración general en la región.

Es preciso, pues, remarcar que el surgimiento del Grupo de Apoyo a Contadora vigorizó una gestión pacificadora por entonces estancada, pero expresó al mismo tiempo una política susceptible de inscribirse en el marco de los intereses norteamericanos entendidos de una manera que no era precisamente la prevaleciente en los círculos Reaganianos. Se trató, por ende, de un comportamiento relativamente autónomo, pero no antiestadounidense.

<sup>12</sup> Estas iniciativas nacidas en el seno del Partido Colorado se vieron frustradas por la intransigencia del Partido Nacional encarnada en la figura del Dr. Luis Alberto de Herrera. Frega, Maronna y Trochon, 1984; Pérez y Bizzozero, 1987.

<sup>13</sup> Dos razones se visualizaron desde el Grupo de Apoyo a Contadora para suponer que era posible desarrollar esta política. Por un lado, la creencia en la escasa vinculación o *linkage* existente entre las "ventanillas" de la política exterior norteamericana dada su organización burocrática: se puede tener acciones de cierta autonomía con respecto a regiones de prioridad para la política norteamericana si dichas acciones no redundan en un perjuicio de la seguridad nacional americana. Por otro lado, el hecho de que el segundo objetivo de Contadora y del Grupo de Apoyo era el evitar la injerencia de potencias extrarregionales en el área, sea esta directa o ejercida a través de sus aliados en la zona. Lo anterior, unido al hincapié que se hace en la democracia como sistema de convivencia en la región, permitió el desinvolvemento de una política que, sin ser funcional a los intereses de los Estados Unidos, no entró en conflicto con ellos.

En síntesis, en el período de interés en este trabajo la mayor novedad en la relación de Estados Unidos con Uruguay y con los demás miembros del Grupo de Apoyo fue, en rigor, el involucramiento activo en un área tan cercana al territorio de la superpotencia hegemónica en el hemisferio.

Otra área de importancia para entender las relaciones globales con los Estados Unidos es el comportamiento de Uruguay en el marco del GATT. Allí, a diferencia de lo ocurrido en el caso de Centroamérica, Uruguay se acerca a las posturas norteamericanas: al igual que Washington, Uruguay presiona contra el proteccionismo agrícola de la Comunidad Europea y omite respaldar a los países tercermundistas que se oponen a la drástica desregulación de los mercados de ciertos servicios, en particular el de la microinformática. Uruguay no militó —como Estados Unidos hubiera deseado— contra Brasil y la India, pero se distanció netamente de ellos, lo que muestra que el pronorteamericanismo de la política internacional no ha cesado, puesto que, a la hora de las definiciones, el Uruguay optó por maximizar su posicionamiento en el sistema internacional<sup>14</sup> (mediante una política destinada a evitar el fracaso de la conferencia realizada en su territorio) y descartó la asunción de una posición solidaria con un vecino de la importancia de Brasil.

En relación a los vínculos de Uruguay con los Estados Unidos es también importante puntualizar que el establecimiento, en febrero de 1988, de relaciones con Pekín, no dio lugar a ningún tipo de colisión con la diplomacia norteamericana en la medida que ésta fortaleció, desde la Presidencia de Nixon, los lazos con la China comunista. De ahí que cualquier disminución del otrora efectivo aislamiento de Pekín fuera totalmente compatible con el relacionamiento con Estados Unidos.

Por último, con la democratización del país —y más concretamente con la consolidación—, el tema de la droga y sus conexiones con la actividad interna y externa del Uruguay surge como punto de la agenda bilateral con Estados Unidos en los años noventa, particularmente porque Uruguay es, para el Departamento de Estado americano, un centro significativo para el lavado de dinero.<sup>15</sup> De ahí que

<sup>14</sup> En este sentido se puede afirmar que Uruguay tuvo un éxito relativo en la medida que a partir del inicio de la Ronda Uruguay los Ministros uruguayos Iglesias, Zerbino y Gros Espiell han detentado sucesivamente la presidencia del Comité de Negociaciones Comerciales del GATT.

<sup>15</sup> Informe del Departamento de Estado Americano, *Búsqueda*, 11 de abril de 1991.

Estados Unidos y Uruguay suscribieran el 6 de junio de 1991 un tratado de asistencia jurídica mutua en asuntos penales, que agiliza el intercambio de información entre ambos países y garantiza el mantenimiento de las normas que regulan el sistema financiero uruguayo.

En la ubicación del tema de la droga en la agenda internacional del país se puede constatar una preeminencia del centro presidencial en su inclusión y jerarquización. Dicha preocupación ha estado fuertemente impulsada por móviles globales de relacionamiento externo del país, para obtener una vinculación cooperativa con los Estados Unidos. Sin embargo, las autoridades uruguayas han tomado una posición de relativa distancia con los intereses norteamericanos. En palabras del Canciller de la República:

"la importancia del consumo es esencial, sin consumo y la consiguiente demanda, el problema de la droga dejaría de existir".<sup>16</sup>

De 1991 a 1993, por orden del Poder Ejecutivo, se realizó un estudio sobre la reestructuración de las Fuerzas Armadas y un análisis de las posibles hipótesis de conflicto del país, que incluyen los conflictos externos clásicos así como otros no convencionales. El tema del narcotráfico entró en esta categoría. A su vez, en el marco del quinto simposio de estudios estratégicos, militares de los países integrantes del MERCOSUR evaluaron, hacia mediados de 1991, las distintas hipótesis de conflicto para la subregión y ubicaron al narcoterrorismo como un posible nuevo actor de primera magnitud:

"misiones coyunturales, circunstanciales y secundarias... a la lucha contra el narcotráfico, la represión de eventuales rebrotes guerrilleros y la intervención frente a disturbios sociales."<sup>17</sup>

Esto lleva directamente a puntualizar que en el estudio del papel de Estados Unidos en el proceso de democratización debe considerarse la dimensión político-militar. Además del tema del narcotráfico, Uruguay ha venido participando en fuerzas multilaterales de paz y bajo la administración Lacalle ha asumido un rol importante en las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas – al punto de convertirse en el país latinoamericano con mayor número de efectivos en diversos escenarios internacionales como Camboya y Mozambique.

<sup>16</sup> *El Observador Económico*, 11 de marzo de 1992.

<sup>17</sup> Contraalmirante (R) argentino R. Pertusio, *Búsqueda*, 13 de junio de 1991.

En el nuevo orden internacional en gestación y dada la importancia que Estados Unidos asigna al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la colaboración de Uruguay con la seguridad colectiva puede ser redituable para el país en términos de relacionamiento con la potencia hegemónica, de prestigio internacional e incluso de legitimación interna de las Fuerzas Armadas y del control político sobre ellas.

En síntesis, tanto cuando se considera el cambio de régimen como el cambio de gobierno que lleva de la transición democrática al período de consolidación, el relacionamiento con los Estados Unidos logra desamarrarse de las políticas continuistas y se ubica en el "borde" entre el ajuste y la continuidad. En la ligazón de Montevideo y Washington a partir de la redemocratización, la continuidad puede ser descartada porque supondría una subvaloración del involucramiento uruguayo en los conflictos centroamericanos y del cambio de estilo en la relación con el Departamento de Estado. La alteración puede ser registrada como ajuste y no como un cambio, en la medida que Uruguay ha buscado ejercer pero no ampliar la autonomía que su pronorteamericanismo estructural le confiere.

De hecho, durante el régimen de facto los militares uruguayos tuvieron una relación tensa con la superpotencia, oponiendo el principio de no intervención en los asuntos internos a los intentos norteamericanos de censurar las violaciones de derechos humanos y favorecer la marcha hacia la democracia; esa resistencia no superó, sin embargo, los límites de autonomía relativa y de disenso que la orientación pronorteamericana de Montevideo siempre admitió. En definitiva, los gobiernos uruguayos de la dictadura y de la transición se separaron, en sentidos opuestos, de la tradicional coincidencia entre Montevideo y Washington, pero finalmente la suma de ambos ajustes no es equivalente a un cambio de política.

En la fase de consolidación democrática, no se ha llegado a una discusión del tipo argentino sobre el "alineamiento automático" con los Estados Unidos. Uruguay ha intentado mantener relaciones maduras con la potencia del Norte, a pesar de los costos que ello pueda significar. A título de ejemplo, podrían citarse las apreciaciones del Canciller Abreu sobre las represalias de Estados Unidos a Irak por el plan de atentado contra el Presidente Bush en su visita a Uruguay:

"¿Cómo se encuadra esta actitud frente al principio de legítima defensa establecido? Nos dimos claramente cuenta que

había una actitud exorbitante... Hicimos una declaración (crítica) solos y nos costó mucho. Nos costó la incompreensión de un país como Estados Unidos. No lo hicimos con el ánimo de cuestionar un Estado, un país, una filosofía o un estilo de vida que para nosotros es más o menos compartible. Simplemente para decir que hay un país que a la hora de las decisiones del Derecho Internacional está siempre a favor del Derecho."<sup>18</sup>

Ha habido sí un consenso básico respecto a la importancia de las buenas relaciones con la potencia hegemónica, a lo que ha contribuido el tono moderado de las declaraciones de los Embajadores americanos en el país con respecto a los asuntos domésticos. Justamente por esta moderación es que las declaraciones del Embajador Richard Brown en marzo de 1992 descalificando genéricamente a los opositores a la política neoliberal, generaron malestar en el gobierno —particularmente en la Legislatura— y en la ciudadanía, llegándose incluso a un llamado a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado al Ministro del área.<sup>19</sup>

En Uruguay los actores políticos visualizan a Estados Unidos en un rol de liderazgo mundial —como producto del papel de gendarme internacional asumido exitosamente en la guerra del Golfo Pérsico— y, simultáneamente, perciben que la existencia de múltiples polos geoeconómicos en el sistema internacional obligan a Estados Unidos a la concentración de esfuerzos en su bloque de pertenencia.

En particular, a nivel de las percepciones de los principales tomadores de decisiones se ha esbozado una interesante inconsistencia que parece esperar lo mejor de los dos mundos posibles: se ha querido que Uruguay obtuviera los beneficios de un buen relacionamiento con un polo predominante a nivel mundial y, a la vez, que la subregión recibiera una máxima atención por parte de la potencia del Norte —fenómeno esperable en la segunda configuración.

Las fuertes exigencias de Uruguay en las negociaciones como patrocinador de la actual Ronda del GATT pueden ser un buen indicador de la primera posición. De ahí que en el plano retórico el país ha asumido una postura en cierta forma maximalista, planteando requerimientos que superan su real capacidad de presión:

"Uruguay no quiere cualquier tipo de acuerdo... Nuestro país, sin levantar la voz pero con mucha firmeza, va a llegar a la

<sup>18</sup> Abreu, en *El Observador*, 14 de septiembre de 1993.

<sup>19</sup> Véase *La República*, 5 de abril de 1992.

reunión próxima para decidir que, si no hay acuerdo satisfactorio, aún como patrocinadores de la Ronda, prefiere que fracase para que queden en claro las posiciones."<sup>20</sup>

La gran importancia dada a nivel gubernamental a la Iniciativa Bush y al Tratado 4 + 1 entre la subregión y Estados Unidos es un indicador de la segunda de las posiciones:

"Que los Estados Unidos pacten con los cuatro países del MERCOSUR es el empujón, el empujón que nos hacía falta para tener una identidad internacional importante."<sup>21</sup>

### 3. *Las relaciones con Europa.*

Con el cambio del régimen político en Uruguay, Europa Occidental abandonó la fría relación de críticas y se estableció una vinculación orientada al apoyo a la redemocratización, fundamentalmente en el plano político.

Las relaciones con Europa Occidental mejoraron en la medida en que la recuperación democrática permitió la recomposición de las relaciones con países críticos de los abusos a los derechos humanos durante el período dictatorial, los que en algunos casos (Suecia, por ejemplo) habían sido particularmente solidarios con los uruguayos que debieron abandonar el país y realizar un largo exilio.

Sin embargo, las expectativas de apoyo que el gobierno democrático fijó en los países de la Comunidad Europea fueron más satisfechas en el plano político que en el económico. En definitiva, la redemocratización fue un factor coadyuvante al establecimiento de mejores relaciones pero no determinante de su avance en términos de conquista, por parte de Uruguay, de nuevos mercados ni de flujos de inversión extranjera. Existieron, pues, expectativas de cambio en las relaciones con la Europa comunitaria que resultaron defraudadas, fundamentalmente en el plano económico-financiero.<sup>22</sup>

La atención a las relaciones con la Comunidad tendió a producir iniciativas de asociación con el esquema integrador europeo, que fueron obstaculizadas por la priorización europea de su proyección

<sup>20</sup> Lacalle, *Búsqueda*, 25 de julio de 1991.

<sup>21</sup> Lacalle, *El País*, 1 de julio de 1991.

<sup>22</sup> Al momento de la salida hubo sí apoyos materiales importantes a organizaciones de la sociedad civil, no gubernamentales, las que sentirían fuertemente la merma de dicha ayuda a medida que el régimen democrático se consolidaba. A su vez, con algunos países de la Comunidad Económica, como España, Italia y Alemania Federal, se mantuvo una tendencia positiva de relacionamiento a lo largo de todo el primer período democrático.

afro-asiática y su consecuente relegamiento de los países de América Latina.<sup>23</sup>

Esta restricción de la cooperación económica de alguna forma traduce la práctica europea, posterior a la Segunda Guerra Mundial, de considerar a Iberoamérica como zona de influencia y responsabilidad de Estados Unidos. De allí que la variación en el relacionamiento inducida por la sustitución del régimen político autoritario en Uruguay se configure como un ajuste significativo pero no como un cambio sustantivo. De cualquier forma este ajuste ha sido más enérgico que el ocurrido en la relación con Norteamérica y es más profundo que el establecido con la región del Pacífico con centro en Japón.

Ahora bien, si las expectativas uruguayas de trasladar la "buena voluntad europea" al campo económico fueron defraudadas durante el período de transición democrática, en la consolidación se observan algunos síntomas de mejoría. En ese sentido deben considerarse:

a) los acuerdos de cooperación de la Comunidad Europea con el Grupo de Río,<sup>24</sup> con el MERCOSUR y con Uruguay en particular,<sup>25</sup>

b) doce proyectos de cooperación con la Comunidad Europea concretados al cierre del ejercicio del año 1992, de los cuales cuatro habían sido iniciados en la transición (1988), ocho correspondían a la consolidación y cuatro estaban siendo ejecutados; en diciembre de 1992 el monto global de estos convenios ascendía a ECU 2.739.000;<sup>26</sup>

c) programas concretos de reordenamiento territorial por parte de España;

d) programas de capacitación laboral y apoyo a cooperativas por parte del gobierno sueco;

e) aportes financieros alemanes.

También en la línea de fortalecimiento de la democracia uruguaya debe resaltarse la importancia del Acuerdo de Cooperación de Tercera Generación firmado el 4 de julio de 1991 entre la Comunidad

<sup>23</sup> Esta circunstancia se vio agravada por la atención prestada a Europa Oriental por el conjunto de la Europa atlántica después de la caída del muro de Berlín.

<sup>24</sup> Luxemburgo, 1991 y Santiago de Chile, 1992.

<sup>25</sup> Véase Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Oriental del Uruguay, 4 de junio de 1991.

<sup>26</sup> Los sectores involucrados en estos convenios son: frutas y hortalizas; pesquero; cerámica; piedras decorativas; piedras semipreciosas; turismo; investigaciones biológicas; ENERSEOL; pequeña y mediana empresa; organismos no gubernamentales; reconversión industrial uruguaya en relación al MERCOSUR. Fuente: Información suministrada por la representación de la Comunidad Europea en Uruguay.

Europea y Uruguay, el cual, con una duración preestablecida de cinco años, incluyó la "cláusula democrática" que basa la cooperación en el respeto de los derechos humanos y en la vigencia del régimen democrático. En esta misma categoría, puede también destacarse el Acta de Bases para el Acuerdo de Amistad y Cooperación entre España y Uruguay, firmado en Madrid en 1992.

En términos culturales, el poderoso conglomerado noroccidental europeo ha ejercido una fuerte atracción en la sociedad uruguaya en general y en sus cuadros dirigentes en particular, atracción que es levemente inferior a la generada por los Estados Unidos. Hasta la Primera Guerra Mundial, Europa Occidental constituyó la principal presencia económica y diplomática en el Río de la Plata, y su influjo cultural sigue siendo relevante aún en nuestros días. Inclusive durante la Guerra de las Malvinas se produjo una división entre partidarios de la causa inglesa y simpatizantes de la reivindicación argentina.

En la historia reciente las democracias europeo-occidentales se beneficiaron, a los ojos de las mayorías democráticas uruguayas, de un prestigio obtenido a partir de su menor compromiso con los regímenes de seguridad nacional y de su respaldo enérgico a las fuerzas opositoras y a los detenidos, perseguidos y exiliados del país.<sup>27</sup> Al comienzo de la transición democrática, las palabras de Sanguinetti al evaluar la necesidad de cooperación y apoyo por parte de Europa son claras:

"Naturalmente, que postular una política latinoamericana, no implica pensar en términos excluyentes para el resto del mundo. Todo lo contrario estos países, que somos hijos y tributarios de las culturas europeas, sentimos por ellas, siempre el mismo fraternal espíritu, porque lo sentimos en nuestras raíces, lo sentimos en nuestra cultura, lo sentimos en nuestros modos de ser y en nuestros hábitos."<sup>28</sup>

Consideración especial merece la relación con España que experimenta un cambio con la redemocratización, fundamentalmente en el plano de la cooperación bilateral. Dicha variación va más allá de la relación positiva entablada con el conjunto de Europa Occidental y radica más en la potencialidad que en los logros concretos alcanzados durante los gobiernos de Sanguinetti y Lacalle.

<sup>27</sup> En este sentido, Estados Unidos actuó tanto o más decididamente que Europa Occidental únicamente durante la administración Carter.

<sup>28</sup> *Búsqueda*, 7 de marzo de 1985.

Por un conjunto de factores culturales, políticos e inclusive económicos, el país ibérico ha tenido gran importancia para Uruguay. Integrantes ambos países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones<sup>29</sup> la relación es intensa, sin que, por otra parte, pueda ser considerada como un simple puente con la Comunidad Europea.

Durante el gobierno dictatorial las relaciones fueron muy frías, fundamentalmente por la crítica española<sup>30</sup> a las violaciones de los derechos humanos en el Uruguay. Prueba de ello fue que sobre el fin del período dictatorial uruguayo no se permitió ingresar al país al dirigente centrista Adolfo Suárez. Ello contrasta con las relaciones personales de los miembros de los gobiernos de Sanguinetti y Lacalle con el rey Juan Carlos, el Presidente Felipe González, y personalidades de Galicia, Cataluña y otras regiones autónomas españolas.

Las siguientes palabras de Sanguinetti en el momento de su asunción como Presidente señalan la fortaleza del vínculo con España en particular y con Europa Meridional en general:

"¿Qué es esta república sino la raíz hispánica mezclada luego con el aluvión italiano? ¿Qué es este país sino a través de las dobles identidades latinas, la hermandad con pueblos que hoy tenemos fronteras pero que un día no las tuvimos porque eramos exactamente los mismos, en aquella América aluvional que emergió a la independencia hace siglo y medio?"<sup>31</sup>

En este marco se explica la fuerte incidencia de los modelos políticos europeos —en particular el español— en el proceso redemocratizador uruguayo, incidencia que se trasluce nítidamente en los sondeos de opinión pública. Como se observa en el Cuadro 1, en la transición una mayoría de los encuestados percibía el modelo político español como el más adecuado para el Uruguay, sin que se perfilaran diferencias según el nivel educativo de los entrevistados. Entre los votantes de los partidos tradicionales tal era el modelo político adecuado por excelencia, al tiempo que entre los de izquierda el mismo competía en atractivo con el cubano y el nicaragüense.<sup>32</sup>

En cuanto al modelo de gobierno deseable para Uruguay, es también España el país que, a fines de 1987, recogía las mayores preferencias, seguido por Estados Unidos. Esta preferencia por el gobierno español aumentaba en la capital —respecto al interior del

<sup>29</sup> Del Arenal y Najeras, 1988.

<sup>30</sup> Crítica desarrollada a partir del fin del régimen franquista en 1976.

<sup>31</sup> *Búsqueda*, 7 de marzo de 1985.

<sup>32</sup> Ver Cuadro 1.

país— entre los jóvenes, los altamente educados, los encuestados que se autoidentificaban ideológicamente como de centro o centroizquierda y los votantes de los partidos tradicionales. En contraposición, Estados Unidos recibía mayores simpatías entre los habitantes del interior, los encuestados de 30 a 50 años, los niveles educativos medios, los votantes de centroderecha o derecha y los simpatizantes del Partido Colorado. Transcurrida más de la mitad del período de transición, el modelo cubano despertaba muy bajas adhesiones (8.0%), concentradas entre los montevidéanos, universitarios y votantes de izquierda.<sup>33</sup>

**Cuadro 1**  
**Modelo político más adecuado para Uruguay**

	España	Brasil	Cuba	Nicaragua	Chile	NS/NC	Total
<b>SIMPATIA POLITICA</b>							
Partido Colorado	54	21	—	1	1	23	100
Partido Nacional	62	16	1	1	—	21	100
Frente Amplio	32	2	32	23	—	10	100
Todos (*)	46	13	11	8	1	21	100
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>							
Bajo	48	16	4	5	—	26	100
Medio	42	11	18	11	1	17	100
Alto	49	8	16	10	1	16	100
Todos (*)	46	13	11	8	1	21	100

Fuente: Elaborado en base a datos de Equipos Consultores Asociados de septiembre de 1985.

(\*) Incluye votantes de partidos menores, sin información sobre voto y no votantes.

<sup>33</sup> Ver Cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Modelo de gobierno deseable para el Uruguay,**  
**según variables básicas**

	EE.UU.	España	URSS	Chile	Cuba	Inglaterra	NS/NC	Total
TODOS	15	38	2	1	8	3	33	100
AREA GEOGRAFICA								
Montevideo	14	42	2	—	12	2	28	100
Interior	17	35	2	1	6	3	36	
EDAD								
18 a 29	16	45	3	1	11	2	22	100
30 a 39	19	33	2	1	10	2	33	100
40 a 49	19	37	1	1	10	2	30	100
50 a 59	11	44	1	1	7	4	32	100
60 y más	14	33	1	1	5	3	43	100
NIVEL EDUCATIVO								
Bajo	14	36	2	1	6	3	38	100
Medio	17	37	2	—	12	2	30	100
Alto	11	43	1	—	22	3	20	100
AUTOIDENTIFICACION IDEOLOGICA								
Extrema izquierda	5	21	5	1	55	1	12	100
Izquierda	5	46	4	—	22	2	21	100
Centro	14	50	1	—	4	4	27	100
Derecha	33	42	—	1	1	5	18	100
Extrema derecha	26	44	2	2	2	4	20	100
VOTO EN 1984								
Partido Nacional	16	42	—	—	4	2	36	100
Partido Colorado	25	38	—	1	1	3	32	100
Frete Amplio	2	33	5	1	35	1	23	100

Fuente: Elaborado en base a datos de Equipos Consultores Asociados de diciembre de 1987.

#### IV. Elites y opinión pública ante la relación con Estados Unidos y Europa.

##### 1. La cosmovisión de las élites.

En la evaluación de la importancia de la política internacional para el país tienen gran relevancia la clase política y los públicos atentos a la misma — usado el término en el sentido dado por Allison. Ello se debe particularmente a la brecha cognitiva entre estos actores y el resto de los actores políticos y la sociedad en su conjunto con respecto al tema, brecha que les da capacidad de elaborar e implementar alternativas y cursos de acción según las estrategias asumidas y sobre el supuesto de su racionalidad limitada.

Ahora bien, en el Uruguay de la redemocratización la construcción y jerarquización de la agenda de la política internacional se ha basado en dos criterios fundamentales, a saber: el de los círculos concéntricos, delimitados geográfica y políticamente sobre la base del Estado-nación, y el de las áreas temáticas consideradas prioritarias para la política internacional del Uruguay:

"Son los círculos concéntricos de interés de Uruguay en el contorno internacional. El primero es el Uruguay en el contorno platense,... (pues) Uruguay es el factor esencial para la integración regional... El segundo ámbito es la integración latinoamericana que no es contradictoria con la integración subregional, ..., el último círculo de la política exterior es Uruguay en función de su vocación universal."<sup>34</sup>

Dichos criterios conforman los mapas cognitivos de los decisores y reflejan implícitamente la coexistencia de dos concepciones teóricas: la realista, que sustenta al Estado-nación como actor central, y la interdependencia, que incorpora las áreas temáticas como segundo criterio relevante. A su vez, los propios temas considerados en la agenda y la clasificación de los mismos según regiones o conglomerados político-culturales revelan dos visiones en los decisores políticos: la que postula el predominio del patrón impuesto por los nuevos Estados comercialistas y la neoidealista,<sup>35</sup> basada en la implementación de la integración intrarregional o inclusive de cooperación interregional.

Más concretamente, la política internacional de la democratización estuvo fundada en la creencia en la centralidad del Estado-nación en el sistema internacional. En una primera etapa se dio gran importancia a la interdependencia de los actores del sistema, revalorizándose los organismos internacionales como foros de discusión y avance sobre los puntos que interesan al país. Ejemplo de ello fue la Conferencia del GATT en Punta del Este en 1986, así como la participación activa en organismos internacionales y regionales, formales e informales (Grupo de los Ocho, Consenso de Cartagena, etc.). Después de 1988, el Estado como unidad central adquiere mayor importancia aún: el segundo Canciller de la transición, Dr. Barrios Tassano, sostuvo una posición realista mientras que el primero de la consolidación, Dr. Gros Espiell, combinó esa visión con elementos presentes en la teoría del Estado comercialista.

<sup>34</sup> Gros Espiell, en: *El Día*, 23 de abril de 1990.

<sup>35</sup> Schmitter, 1989.

Por último, con el actual Canciller Abreu se revalorizan tanto las relaciones bilaterales como las establecidas con regiones geo-económicas de tanto peso en el actual sistema internacional – en particular con los tres polos conformadores de la política internacional global: Norteamérica (tomada en su sentido geográfico), Europa y la Cuenca del Pacífico).

Por ello puede afirmarse que en la consolidación democrática coexiste, a nivel de las élites, una percepción global del sistema mundial con una fuertemente regionalista. La primera de ellas, prioriza la visión del conjunto por sobre la de las partes y considera al sistema internacional como una "aldea global", fuertemente interconectada por los medios masivos de comunicación. La segunda, da importancia especialmente a las áreas económico-políticas centrales y a cómo se posicionan frente a ellas las otras regiones o subregiones.

## 2. *La opinión pública: percepciones y opiniones.*

En materia internacional –al igual que en otras políticas públicas– hay una coproducción de la agenda, la que va más allá de los deseos de los gobernantes, las interpretaciones y jerarquización procesadas por los medios de comunicación y las expectativas y valoraciones de la opinión pública.

En la construcción de la agenda deben distinguirse, además, tres niveles. Un primer nivel es el individual, en tanto cada uno de los uruguayos tiene una "agenda intrapersonal", incompleta, de dimensiones muy variadas, sobre la incidencia e importancia del acontecer internacional sobre el país. Un segundo nivel es el colectivo, conformado con la "agenda interpersonal", fruto del intercambio de ideas, opiniones y actitudes en los partidos.<sup>36</sup> Por último, está la "agenda de los medios", es decir la mediación de los medios masivos de comunicación entre los decisores políticos y la sociedad.

Finalmente, el consenso logrado por las relaciones internacionales del Uruguay no se restringe a las élites políticas gobernantes sino que permea al conjunto de la sociedad, que la visualiza como un logro a preservar y como un ejemplo para el resto de los escenarios políticos internos. En este sentido son esclarecedoras las opiniones vertidas por el Canciller Iglesias en el momento de su asunción:

"Procuraremos hacer una política exterior que se acerque mucho a lo que podría ser una política nacional. Sé que ello no

<sup>36</sup> Saperas, 1987.

es fácil, pero creo que hay un área donde la opinión pública y los partidos políticos podrían coincidir es en el sector externo.<sup>38</sup>

Por todo lo anterior, parece necesario y particularmente fértil la consideración de la opinión pública respecto a la influencia del contexto internacional sobre la democratización uruguaya.<sup>39</sup>

La evaluación por parte de la opinión pública montevideana sobre la gestión internacional del primer gobierno democrático confirma la centralidad de los partidos políticos y los logros alcanzados en esta materia. Así lo manifiestan dos estudiosos del sistema político uruguayo:

"La partidización de los juicios globales sobre la gestión gubernamental no impide que la opinión pública distinga con mucha claridad entre las distintas áreas de acción en las que esa gestión puede ser evaluada. En particular, el principal logro del gobierno democrático según la opinión pública montevideana se localiza en el área de las relaciones internacionales. Casi tres quintos (59%) de los encuestados afirman que la gestión del gobierno en relación a 'mejorar el prestigio internacional del país' ha sido muy buena o buena, sólo un 15% cree que ha sido mala o muy mala. Aunque con diferencias de grado, este éxito es reconocido por mayorías absolutas de los simpatizantes de los tres lemas mayores."<sup>40</sup>

Para el análisis de la opinión pública en la fase de consolidación de las instituciones democráticas se trabajó con datos primarios, relevados sobre una muestra representativa de Montevideo en junio y julio de 1993.<sup>41</sup> Concretamente, se estudió la importancia asignada a la política nacional e internacional, la frecuencia del seguimiento

<sup>38</sup> Iglesias, *Búsqueda*, 7 de marzo de 1985.

<sup>39</sup> Forma parte del debate académico uruguayo la dilucidación del alcance de los estudios de opinión pública en relación al sistema político en general y a la política internacional en particular. La discusión gira en torno a la existencia de opinión pública sobre el tema internacional y se centra en una interrogante: ¿se conforma ella a partir de un debate racional en el espacio público o lo medido con los sondeos no es otra cosa que una simple yuxtaposición de opiniones privadas, no socializadas en un ambiente más amplio? A nuestro entender, sí existe en Uruguay una opinión pública sobre el tema internacional; de ahí la inclusión de este apartado en el análisis.

<sup>40</sup> La ficha técnica de este trabajo es la siguiente: el trabajo de campo se llevó a cabo entre el 14 y 22 de diciembre de 1988 y durante su transcurso se entrevistaron 994 adultos residentes de Montevideo, seleccionados mediante una muestra probabilística de hogares. González y Rius, 1989.

<sup>41</sup> Se aplicó un *set* de preguntas especialmente diseñado para este estudio a una muestra aleatoria de 600 casos de individuos mayores de 18 años residentes en la capital del país. El relevamiento fue hecho por Equipos Consultores Asociados, entre el 7 de junio de 1993 y el 17 de julio de 1993.

de la información internacional, la imagen de diversos presidentes de países extranjeros, la importancia dada a las relaciones con distintos países latinoamericanos y del mundo desarrollado, el desempeño de los dos gobiernos de la redemocratización y de sus respectivas cancillerías en materia internacional así como el peso de los factores endógenos y exógenos en la salida democrática.

Frente a la pregunta "Ud. diría que la información de carácter internacional le interesa muchísimo, bastante, poco o nada?", la mayoría absoluta de los montevideanos (55.2%) respondió que le interesaba muchísimo o bastante.<sup>42</sup> No obstante esta extendida preocupación, se perfilan dos universos poblacionales diferenciados: por un lado, se ubican los entrevistados que dicen tener "muchísimo" interés en la temática (17.7%) y, por otro, están quienes no tienen ningún interés o no manifiestan opinión (16.7%).

Estos datos deben compararse con los referidos a la política nacional: tres de cada cuatro uruguayos señalaron su alto interés por estos temas, lo que en otras palabras significa que la información nacional continúa recogiendo mayor atención que la internacional a nivel de los montevideanos.

Concordantemente, la información sobre los vínculos de Uruguay con otros países es seguida "siempre" o "casi siempre" por un 44.8% de los habitantes de la capital uruguaya y, agregando a quienes lo hacen "frecuentemente", se llega a una mayoría calificada de los entrevistados – más de tres quintos.

Entre los líderes políticos de otros países,<sup>43</sup> los presidentes latinoamericanos tienen bajas proporciones de simpatizantes y saldos netos negativos.<sup>44</sup> Más concretamente, el Presidente argentino Carlos Menem recoge la aprobación del 16.0% de los montevideanos con un saldo neto de -31.5%; el Presidente de Brasil Itamar Franco recibe un menor porcentaje de aprobación (5.3%), pero tiene un saldo neto algo mejor (-18.2%); Patricio Aylwin de Chile obtiene la simpatía de 14.0% y un saldo neto de -7.8%.

---

<sup>42</sup> Ver Cuadro 3.

<sup>43</sup> Ver Cuadro 4.

<sup>44</sup> El saldo neto es la diferencia entre quienes declaran simpatía y antipatía frente al líder.

**Cuadro 3**  
**Interés en la política nacional e internacional y seguimiento de ésta,**  
**según sexo, edad, nivel educativo, condición de actividad**  
**y autoidentificación ideológica**

<b>Interés en la política Internacional</b>						
	Muchísimo	Bastante	Poco	Nada	NS/NC	Total
Hombres	22.4	40.1	25.8	10.4	1.3	100.0
Mujeres	13.2	34.5	30.7	17.9	3.7	100.0
18-29	12.3	44.3	24.5	16.0	2.8	100.0
30-59	19.1	34.9	30.2	14.2	1.5	100.0
60 y más	18.3	38.5	26.6	12.4	4.2	100.0
Estudios Primarios	11.7	31.3	32.1	21.7	3.3	100.0
Estudios Medios	16.2	39.3	28.6	12.8	3.0	100.0
Estudios Terciarios	31.7	46.0	19.8	2.4	0.0	100.0
Activos	19.3	38.4	29.2	11.3	1.8	100.0
Inactivos	15.5	36.4	26.9	17.8	3.5	100.0
Izquierda	22.4	42.5	26.9	8.2	0.0	100.0
Centro	16.8	39.9	26.9	15.4	1.0	100.0
Derecha	15.4	34.2	22.2	23.1	5.2	100.0
Total	17.7	37.5	28.2	14.2	2.2	100.0

<b>Interés en la política nacional</b>						
	Muchísimo	Bastante	Poco	Nada	NS/NC	Total
Hombres	37.5	41.8	12.7	6.7	1.3	100.0
Mujeres	33.1	38.9	14.5	9.8	3.7	100.0
18-29	26.4	43.4	17.9	9.4	2.8	100.0
30-59	36.7	40.7	12.7	8.3	1.5	100.0
60 y más	37.3	39.1	12.4	7.1	4.2	100.0
Estudios Primarios	32.1	39.2	13.8	11.7	3.3	100.0
Estudios Medios	32.5	41.9	15.0	7.7	3.0	100.0
Estudios Terciarios	45.2	41.3	11.1	2.4	0.0	100.0
Activos	34.2	42.6	14.9	6.8	1.5	100.0
Inactivos	36.0	38.3	12.1	9.8	3.8	100.0
Izquierda	39.6	46.3	8.2	6.0	0.0	100.0
Centro	33.2	45.7	13.5	6.7	1.0	100.0
Derecha	36.8	31.6	11.1	16.2	4.3	100.0
Total	35.0	40.7	13.7	8.2	2.3	100.0

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Seguimiento de la información internacional

	Siempre	Casi siempre	Frecuentemente	Ocasionalmente	Rara vez	NS/NC	Total
Hombres	23.4	26.8	18.4	16.1	11.7	3.7	100.0
Mujeres	16.6	23.2	17.2	22.6	15.5	4.7	100.0
18-29	7.5	36.8	16.0	18.9	15.1	5.7	100.0
30-59	22.5	22.2	19.1	20.1	13.3	2.8	100.0
60 y más	22.5	23.1	16.0	18.9	13.6	5.9	100.0
Estudios Primarios	16.7	19.2	14.6	21.3	22.5	5.8	100.0
Estudios Medios	17.5	25.6	22.6	20.5	9.4	4.3	100.0
Estudios Terciarios	30.2	34.9	14.3	14.3	5.6	0.8	100.0
Activos	20.2	26.2	18.8	19.3	12.5	3.0	100.0
Inactivos	19.3	23.5	16.3	19.7	15.5	5.7	100.0
Izquierda	22.4	27.6	22.4	17.9	9.7	0.0	100.0
Centro	21.6	28.4	15.9	18.8	13.0	2.4	100.0
Derecha	20.5	20.5	15.4	18.8	20.5	4.3	100.0
Total	19.8	25.0	17.7	19.5	13.8	4.2	100.0

Fuente: Elaborado en base a datos de Equipos Consultores de junio y julio de 1993.

**Cuadro 4**  
**Simpatías hacia líderes políticos extranjeros**  
**según autoidentificación ideológica**

	Izquierda	Centro	Derecha	Total
C. Menem				
Simpatía	6.7	16.3	28.2	10.6
Saldo Neto	-61.0	-25.5	-26.0	-31.5
L. Franco				
Simpatía	4.5	4.8	5.1	5.3
Saldo Neto	-29.8	-17.3	-8.6	-18.2
P. Aytwin				
Simpatía	10.4	15.9	16.2	14.0
Saldo Neto	-20.2	-3.3	3.4	-7.8
F. González				
Simpatía	52.2	56.7	57.3	51.0
Saldo Neto	37.3	49.5	49.6	41.2
B. Clinton				
Simpatía	9.7	12.0	24.8	14.2
Saldo Neto	-47.8	-17.8	0.9	-22.0
B. Yeltsin				
Simpatía	5.2	13.0	17.9	11.8
Saldo Neto	-41.1	-17.2	-0.9	-19.7

Fuente: Elaborado en base a datos de Equipos Consultores de junio y julio de 1993.

El Presidente de Estados Unidos Bill Clinton no logra mayor aceptación entre la población: 14.2% de aprobación y -22.0% de saldo neto. En cambio, el Presidente del gobierno español Felipe González despierta simpatías en la mayoría absoluta de los montevideanos (51.0%) y tiene un saldo neto positivo y elevado (41.2%).

En cuanto a la importancia asignada por la opinión pública a las buenas relaciones de Uruguay con otros países, el Cuadro 5 revela que más de la mitad de los encuestados evalúa como "muy importantes" las relaciones con Argentina y Brasil; dos de cada cinco otorgan tal calificativo a las relaciones con Chile, Estados Unidos y España; al tiempo que una de cada cuatro personas considera como "muy importantes" las relaciones con Francia, Italia, Alemania y China. Finalmente, en términos comparativos interesa notar que Japón se ubica en una posición intermedia (uno de cada tres encuestados) y Rusia ocupa el último lugar (uno de cada cinco).

La evaluación de la gestión de los gobiernos de la redemocratización se sintetiza en el Cuadro 6. La actuación del gobierno de Julio María Sanguinetti en relación a Estados Unidos es visualizada como "muy buena" por un 7.7% de los montevideanos y como "buena" por un 36.2%; su *performance* respecto a Europa es vista como "muy buena" por un 8.5% y como "buena" por un 35.7%; finalmente, la aprobación baja en el caso del MERCOSUR (catalogan su desempeño como "muy bueno" y "bueno" 6.2% y 25.2% de la población, respectivamente).

El desempeño de la Cancillería durante la transición es considerado como muy bueno por el 21.7% de los montevideanos y como bueno por el 33.5%. Se produce así un significativo ascenso respecto a la evaluación de la gestión gubernamental en materia internacional en las tres principales áreas de la agenda (Estados Unidos, Europa y MERCOSUR), lo que se explica en buena parte por la alta consideración de la personalidad y actuación del primer Canciller del período Dr. Enrique Iglesias. El 38.0% de los montevideanos opinó que la actuación de éste al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores había sido "muy buena", cifra que cae a 11.5% cuando se refiere al segundo Canciller de la etapa Dr. Barrios Tassano.

La Cancillería de la consolidación logra un 9.5% de juicios muy positivos y un 37.7% de positivos – sin que se noten diferencias en las evaluaciones sobre las fases de Gros Espiell y de Abreu.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

**Cuadro 5**  
**Montevideanos que evalúan como muy importantes las relaciones**  
**con diversos países según sexo, edad, nivel educativo, condición**  
**de actividad y autoidentificación ideológica**

	Argentina	Brasil	Chile	EE.UU.	España	Italia
Hombres	57.9	56.9	42.8	44.5	40.8	31.1
Mujeres	50.0	50.0	41.6	34.5	36.8	26.1
18-29	48.1	48.1	36.8	37.7	33.0	23.6
30-59	56.2	56.5	44.8	40.4	38.6	18.4
60 y más	53.3	50.3	40.8	37.9	43.2	32.5
Estudios Primarios	44.6	42.1	31.7	31.7	33.3	25.0
Estudios Medios	51.7	52.1	44.0	38.9	38.9	30.5
Estudios Terciarios	75.4	76.2	58.7	54.0	49.2	32.5
Activos	58.0	57.7	44.3	42.9	40.5	28.9
Inactivos	48.5	47.3	39.4	34.5	36.7	28.4
Izquierda	56.7	57.5	46.8	38.1	38.1	29.1
Centro	55.8	55.3	44.2	39.4	40.9	30.8
Derecha	59.8	56.4	47.9	53.8	47.0	38.5
Total	53.8	53.2	42.2	39.2	38.8	28.7

  

	Francia	Alemania	Rusia	Japón	China
Hombres	26.1	28.8	24.1	39.8	28.4
Mujeres	25.3	20.9	19.9	30.7	23.6
18-29	20.8	19.8	18.9	34.0	22.6
30-59	24.1	24.4	20.1	35.8	26.2
60 y más	31.4	28.4	27.2	34.9	27.2
Estudios Primarios	21.7	20.8	19.6	27.5	22.9
Estudios Medios	27.4	26.1	22.6	38.9	26.1
Estudios Terciarios	29.4	29.4	24.6	42.9	31.0
Activos	24.1	24.4	21.4	37.2	26.2
Inactivos	27.3	25.0	22.3	32.6	25.4
Izquierda	28.4	26.9	22.4	36.6	29.9
Centro	24.5	24.5	21.6	34.1	26.0
Derecha	35.0	31.6	31.6	42.7	31.6
Total	25.5	24.7	21.8	35.2	25.8

Fuente: Elaborado en base a datos de Equipos Consultores de junio y julio de 1993.

**Cuadro 6**  
**Evaluación de la gestión exterior**  
**de las administraciones Sanguinetti y Lacalle,**  
**y de sus respectivas Cancillerías y Cancilleres**

	Muy Buena	Buena	Regular	Mala	No opina	Total
<b>Administración Sanguinetti</b>						
MERCOSUR	6.2	25.2	18.3	10.3	39.8	100.0
EE.UU.	7.7	36.2	14.2	10.0	32.0	100.0
Europa	8.5	35.7	14.5	7.7	33.6	100.0
<b>Administración Lacalle</b>						
MERCOSUR	3.5	24.2	28.0	19.8	24.5	100.0
EE.UU.	3.3	30.3	26.7	14.0	25.7	100.0
Europa	2.2	30.3	26.0	11.5	30.0	100.0
<b>Cancillería</b>						
Transición democrática	21.7	33.5	6.0	6.5	32.2	100.0
Consolidación democrática	9.5	37.7	12.2	11.3	29.3	100.0
<b>Cancilleres</b>						
E. Iglecias	38.0	20.8	4.8	6.2	30.3	100.0
L. Barros	11.5	23.7	9.3	8.3	47.3	100.0
H. Gros	12.3	29.5	10.5	11.7	36.0	100.0
J. Abreu	8.2	25.5	10.7	11.2	44.6	100.0

Fuente: Elaborado en base a datos de Equipos Consultores de junio y julio de 1993.

Ahora bien, en la cosmovisión de los montevidEOS, ¿cuáles son las causas de la salida democrática? El 73.2% acuerda con que la salida democrática se debió a causas internas más que a la influencia de otros países; sólo un 16.8% tiene una opinión diametralmente opuesta al respecto.<sup>45</sup>

Asimismo, se debe marcar que casi la mitad de los montevidEOS considera que Estados Unidos tuvo un papel muy importante en el impulso de la transición democrática uruguayaya, mientras que un tercio refuta tal afirmación.

En la misma dirección, el papel de Europa en el impulso de la transición democrática en Uruguay es evaluado como muy importante por un 40.5% de los entrevistados, pero un similar porcentaje (40.2%) desacuerda con tal peso y uno de cada cinco uruguayos no tiene opinión formada sobre el punto.

<sup>45</sup> Ver Cuadro 7.

## ESTUDIOS INTERNACIONALES

**Cuadro 7**  
**Grado de acuerdo con diversas afirmaciones sobre la democratización**  
**uruguaya según autoidentificación ideológica**

	Izquierda	Centro	Derecha	Total
<b>La salida democrática en Uruguay se debió a causas internas del país, más que a la influencia de otros países.</b>				
Acuerdo	75.4	76.4	74.4	73.2
Neutra	2.2	7.3	9.4	10.0
Desacuerdo	22.4	16.3	16.2	16.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Saldo Neto	53.0	60.1	58.2	56.4
<b>Estados Unidos tuvo un papel muy importante en el impulso de la transición democrática en Uruguay.</b>				
Acuerdo	48.5	49.5	59.0	48.7
Neutra	10.5	15.9	14.5	18.3
Desacuerdo	41.0	34.6	26.5	33.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Saldo Neto	7.5	14.9	32.5	15.7
<b>Europa tuvo un papel muy importante en el impulso de la transición democrática en Uruguay.</b>				
Acuerdo	45.5	39.4	45.3	40.5
Neutra	10.5	16.4	16.2	19.3
Desacuerdo	44.0	44.2	38.5	40.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Saldo Neto	1.5	-4.8	6.8	0.3
<b>El gobierno de Clinton contribuirá mucho a la consolidación democrática en Uruguay</b>				
Acuerdo	14.9	21.2	29.9	19.2
Neutra	16.4	28.8	31.6	29.1
Desacuerdo	68.7	50.0	38.5	51.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Saldo Neto	-53.8	-28.8	-8.6	-32.5
<b>El gobierno de Felipe González contribuirá mucho a la consolidación democrática en Uruguay</b>				
Acuerdo	43.3	48.1	46.2	43.5
Neutra	17.9	24.5	30.7	27
Desacuerdo	38.8	27.4	23.1	29.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Saldo Neto	4.5	20.7	23.1	14
<b>El desarrollo futuro de Uruguay depende de su vinculación exitosa con Estados Unidos</b>				
Acuerdo	63.4	70.2	78.6	68.7
Neutra	4.5	7.2	9.4	9.6
Desacuerdo	32.1	22.6	12.0	21.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Saldo Neto	31.3	47.6	66.6	47.0
<b>El desarrollo futuro de Uruguay depende de su vinculación exitosa con Europa</b>				
Acuerdo	75.4	75.0	72.6	73.8
Neutra	5.2	7.7	11.2	10.9
Desacuerdo	19.4	17.3	16.2	15.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Saldo Neto	56.0	57.7	56.4	58.5
<b>El desarrollo futuro de Uruguay depende de su vinculación exitosa con Argentina y Brasil.</b>				
Acuerdo	90.3	87.0	83.8	85.8
Neutra	3.0	4.8	8.5	7.5
Desacuerdo	6.7	8.2	7.7	6.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Saldo Neto	83.6	78.8	76.1	79.1

Fuente: Elaborado en base a datos de Equipos Consultores de junio y julio de 1993.

A su vez, uno de cada cinco montevidianos opina que la actual administración demócrata contribuirá "mucho" o "bastante" a la consolidación democrática uruguaya, al tiempo que la mitad de los entrevistados cree que tal contribución será mínima. Es de destacar, sin embargo, que para el 68.7% de los encuestados el desarrollo futuro de Uruguay depende de su vinculación exitosa con el país del Norte. Con lo cual, puede concluirse que, en la actual coyuntura, el deseo de establecer una vinculación fructífera con Estados Unidos está muy extendido, pero también lo está el escepticismo respecto a su concreción.

La proporción de montevidianos que considera que el recientemente formado gobierno de Felipe González contribuirá a la consolidación del régimen democrático en Uruguay es sensiblemente más alta (43.5%). Esta percepción se inscribe en el marco de una más alta proporción de encuestados (73.8%) que cree que es muy importante la vinculación con Europa para el desarrollo del país.

Por último, el relacionamiento con Argentina y Brasil recoge casi unánimes opiniones en la capital, ya que sólo el 6.7% de los encuestados no lo califican de vital para el despegue de Uruguay.

## V. A modo de conclusión.

En el Uruguay de los años ochenta un conjunto de políticas implementadas desde el exterior coadyuvaron en forma significativa al cambio de régimen político. Producida la salida democrática en 1985, fue necesario un desfase temporal que permitiera madurar políticas de mediano plazo de promoción de la democracia. Por ello, recién en las actuales condiciones de plena consolidación democrática es posible concebir una reformulación amplia del relacionamiento externo del país.

El contexto en que actuaron tales líneas provenientes del exterior difirió en las fases de transición y consolidación democráticas, ya que se pasó de la jerarquización del plano político-simbólico que caracterizó a la administración Sanguinetti a un estilo mucho más pragmático y atento a los asuntos económicos y sociales exhibido por la administración Lacalle.

Ni Estados Unidos ni Europa implementaron acciones enérgicas de promoción de la democracia uruguaya. No hubo presiones para el establecimiento de tal régimen sino que la influencia en esa

dirección estuvo regida por la sutileza, porque i) las fuerzas endógenas proclives a tal régimen político eran importantes en el momento de la salida de la dictadura, ii) existía una asentada cultura política democrática que tornaba más adecuadas las políticas de apoyo moderado, y iii) el país no se ubica en una posición estratégica clave en la región.

¿Cuáles fueron, entonces, los instrumentos más utilizados por Estados Unidos y los países europeos para impulsar la democracia en Uruguay?

Debe mencionarse, en primer lugar, la firma de acuerdos de cooperación internacional, basados en el respeto de los derechos humanos y en la vigencia del régimen democrático.

En segundo lugar, las visitas y declaraciones de líderes políticos europeos fueron relevantes para la reinstauración de la democracia uruguaya, destacándose nítidamente las visitas de Felipe González y del Rey Juan Carlos de España así como la del Presidente americano George Bush.

En tercer término, el tono de las declaraciones de los Embajadores de Estados Unidos y de los países europeos estuvo regido en todo momento por la moderación.

Los volúmenes de asistencia económica internacional, aunque crecientes en el período, no fueron determinantes en la evolución del proceso de reestructuración de la economía uruguaya, y en ese sentido pueden ser visualizados como poco relevantes para la consolidación del régimen democrático.

Finalmente, puede decirse que no hubo acciones diplomáticas multilaterales directas hacia Uruguay, pero sí se produjo un efecto inverso e indirecto de este instrumento: fue la propia participación uruguaya en acciones de tal carácter para reestablecer la democracia en Perú y Haití la que redundó en beneficio de la legitimidad interna del régimen democrático.

## BIBLIOGRAFIA

- Caetano, Gerardo; Rilla, José, *Breve historia de la dictadura*, (Montevideo, Uruguay: EBO, 1987).
- Del Arenal, Celestino; Nájera, Alfonso, *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*. (Madrid: CEDEAL, 1989).

- Frega, Ana; Maronna, Mónica; Trochón, Ivette, *Baldomir y la restauración democrática*, (Montevideo, Uruguay: EBO-CLAEH, 1984).
- Gillespie, Charles, "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado", en: O'Donnell et al, *Transiciones desde un gobierno autoritarismo*, (Buenos Aires, Argentina: Paidós, 1988).
- González, Luis E., "Political structures and the prospects for democracy in Uruguay", Ph.D.Diss., Yale University, New Haven, Estados Unidos, 1988.
- González, Luis E.; Rius, Andrés, "La opinión pública montevideana a cuatro años de la restauración democrática", *Revista de Ciencia Política*, N°2, FCU, Montevideo, Uruguay, 1989.
- Karl, Terry, "Dilemmas of democratization in Latin America", *Comparative Politics*, Estados Unidos, 1990.
- Lijphart, Arend, *Democracias en las sociedades plurales*, (Buenos Aires: GEL, 1989).
- Mancebo, Ma. Ester, "Acuerdo político y marco decisorio: un encuentro necesario en el uruguay democrático", *Documento de Trabajo*, N°1, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, 1992.
- , "Tiempos políticos y ciclo institucional en la consolidación democrática uruguaya", Ponencia presentada al I Congreso Iberoamericano de Ciencia Política, Santiago, 1993.
- Pareja, Carlos, "En torno al presidencialismo, el parlamentarismo y los gobiernos de coalición", mimeo CLAEH, Montevideo, Uruguay, 1989.
- Pérez, Romeo, "¿Parlamentarismo como alternativa? El caso de Uruguay", *Cuadernos del CLAEH*, N°43, Montevideo, Uruguay, 1987.
- Pérez, Romeo; Bizzozero, Lincoln, "A política internacional do Uruguai na democratização", *Cuadernos del CLAEH*, N°45, Instituto de Relações Internacionais, Pontificia Universidade Católica, Rio de Janeiro, Brasil, 1987.
- Pérez, Romeo Caetano; Gerardo Rilla, José, "La partidocracia uruguaya", *Cuadernos del CLAEH*, N°44, Montevideo, Uruguay, 1987.
- Saperas, Eric, *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*, (Barcelona, España: Ariel Comunicación, 1987).
- Schmitter, Philippe, "The consolidation of political democracy in Southern Europe", mimeo, Stanford University-Instituto Universitario Europeo, Estados Unidos, 1988.
- , "Idealismo, cambio de régimen y cooperación regional: lecciones del Cono Sur de América Latina", *Estudios Internacionales*, N°85, Santiago, Chile, 1989.