

rev.relac.int.estateg.segur.12(2):133-161,2017

URUGUAY Y SU INGRESO AL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. EL DERECHO INTERNACIONAL EN EL ROL DE UN ESTADO PEQUEÑO*

Wilson Fernández Luzuriaga**
Nicolás Pose***

Resumen

En octubre de 2015, Uruguay fue elegido Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este trabajo analiza los mensajes del

Recibido: 21 de septiembre de 2016
Evaluado: 27 de noviembre de 2016
Aceptado: 3 de febrero de 2017

Artículo de Reflexión

Referencia: Fernández, W. y Pose, N. (2017). Uruguay y su ingreso al Consejo Nacional de las Naciones Unidas. El derecho internacional en el rol de un estado pequeño. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 133-161. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/rries.2302>

* En diciembre de 2015, Uruguay fue elegido Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En forma inmediata, el Programa de Estudios Internacionales de la Universidad de la República (Uruguay) formuló un proyecto para el seguimiento y el estudio de la participación del país en el bienio 2016-2017. Este trabajo realiza una descripción analítica de los discursos de los representantes nacionales uruguayos en el período de instalación de Uruguay como Miembro No Permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Un objetivo adicional es presentar una novedosa metodología de procesamiento de discursos en esta arena de la política internacional, para analizar y clasificar los mensajes siguiendo un criterio sustantivo, mediante la operacionalización de los principios generales de Derecho Internacional.

** Dr. (c) en Ciencia Política, de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Profesor Adjunto del Programa de Estudios Internacionales, de la misma universidad. Correo electrónico: wilson.fernandez@cienciassociales.edu.uy

*** Maestrando en Economía Política Internacional, del London School of Economics and Political Science, Inglaterra, becario Chevening. Docente ayudante del Instituto de Ciencia Política, de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Correo electrónico: n.pose@lse.ac.uk

Gobierno uruguayo en el proceso de instalación de su investidura, y su objetivo es realizar una descripción analítica de los discursos de los representantes antes de la asunción. Para ello, se aplica una novedosa herramienta de análisis que consiste en la operacionalización de los principios generales de derecho internacional. Se encuentra que el discurso uruguayo privilegia a la cooperación internacional centrada en los derechos humanos, el multilateralismo y la participación en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, y que la membresía constituye una herramienta utilizada por el Gobierno para generar acuerdos con la oposición.

Palabras clave: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, política exterior, principios generales de derecho internacional, Uruguay.

URUGUAY AND ITS INCORPORATION TO THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. INTERNATIONAL LAW IN THE ROLE OF A SMALL STATE

Abstract

In October 2015 Uruguay was elected as a Non-Permanent Member of the United Nations Security Council. This article analyses the messages of the Uruguayan government during the process of its investiture. The objective is to offer an analytical description of the discourses made by Uruguayan government officials before the designation. For this purpose, a new analytical tool is applied, which consists of the operationalization of the General Principles of International Law. It is found that the Uruguayan discourse privileges the international cooperation that focuses on human rights, multilateralism, and the involvement in Peace-keeping Operation. Additionally, it is found that the membership is a tool used by the government to seek agreements with the political opposition.

Keywords: United Nations Security Council, foreign policy, general principles of international law, Uruguay.

URUGUAI E A SUA ADMISSÃO AO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. DIREITO INTERNACIONAL NO PAPEL DE UM ESTADO PEQUENO

Resumo

Em outubro de 2015, o Uruguai foi eleito membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Este artigo analisa as mensagens do

governo uruguaio na instalação da sua posse. O seu objetivo é fazer uma descrição analítica dos discursos dos representantes antes da inauguração. Para fazer isso, é aplicada uma nova ferramenta de análise que envolve a operacionalização dos princípios gerais do direito internacional aplicável. A análise conclui que o discurso do Uruguai favorece a cooperação internacional centrada nos direitos humanos, o multilateralismo, e participação em Operações de Manutenção da Paz, e que a adesão é um instrumento usado pelo governo para gerar acordos com a oposição.

Palavras-chave: Conselho de Segurança das Nações Unidas, política externa, princípios gerais do direito internacional, Uruguai.

Introducción

En octubre de 2015, Uruguay fue elegido, por segunda vez en su historia, como Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tras una primera incursión en el bienio 1965-1966. De manera inmediata, el Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República (Montevideo, Uruguay), formuló un proyecto sobre el rol y la labor concreta del país en dicho órgano para el bienio 2016-2017. Este trabajo, inscrito en el proyecto, analiza los mensajes del Gobierno uruguayo en el proceso de instalación de su nueva investidura. Dicho proceso va desde el 15 de septiembre de 2015, con la apertura del 70º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas –instancia en la que Uruguay es elegido Miembro No Permanente,¹ hasta el 1º de enero de 2016, con el inicio del bienio en las sesiones del Consejo.

El objetivo de este trabajo es realizar una descripción analítica del contenido de los discursos de los representantes uruguayos antes de la asunción. Con ello, se busca identificar cuál es la imagen sistémico-internacional de Uruguay que estos representantes han procurado proyectar mediante sus mensajes, hacia el exterior y el interior del sistema político nacional. Esto, en el entendido que los discursos son un medio privilegiado por el cual los políticos difunden ideas, transmiten valores, construyen identidad (Hartman, 2015) y también proyectan poder (Carstensen y Schmidt, 2015). Así, se busca construir una línea de base, con la que luego se contrastan nuevos discursos generados frente a *issues* concretos del Consejo de Seguridad, y ante otro tipo de evidencia, como por ejemplo votaciones en el propio Consejo o en otros ámbitos del sistema de las Naciones Unidas, como la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos.

¹ Específicamente, el 15 de octubre de 2015.

Un objetivo adicional del trabajo es presentar una novedosa metodología de procesamiento de los discursos en esta arena, para clasificar y analizar los mensajes siguiendo un criterio sustantivo. En concreto, se propone una operacionalización de los principios generales de derecho internacional establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, pero desde la reafirmación y reglamentación de la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, del 24 de octubre de 1970, titulada “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. Cada principio es asociado con indicadores y dimensiones, mediante los cuales se detecta la presencia del principio invocado. Con esto se pretende dotar a analistas de la política exterior, en particular de países medianos y pequeños, con un instrumento para describir y, eventualmente, comparar los distintos énfasis de estas unidades estatales, frente a la participación en el órgano internacional encargado de velar por la paz y la seguridad mundiales. Por tal motivo, el texto de la 2625 se analiza desde los trabajos de los tres principales juristas uruguayos que se dedicaron a investigar el sistema de las Naciones Unidas: Heber Arbuett-Vignali, Eduardo Jiménez de Aréchaga y Manuel A. Vieira.²

Así pues, el presente trabajo presenta reflexiones sobre el rol de los discursos en política exterior; luego, se propone la operacionalización de los principios generales de derecho internacional, y posteriormente realiza una descripción analítica de los mensajes del gobierno uruguayo en el proceso de instalación de su investidura, utilizando la metodología propuesta.

Discursos, ideas y política exterior

Aunque desde distintos énfasis, perspectivas teóricas y abordajes metodológicos, los discursos y las ideas han incrementado su relevancia y consideración en los últimos años en la disciplina de la ciencia política, y específicamente en el área de las relaciones internacionales. En particular, en este último caso, la literatura registra la existencia de un *discursive turn*, signado por la aparición de distintos enfoques –desde constructivistas hasta posestructuralistas–, que reclaman una mayor atención respecto a cómo los procesos de construcción de significados impactan en la interpretación teórica y en la práctica de la política mundial (Milliken, 1999). Mientras que, en términos más generales, la literatura politológica recoge un *idea-tional turn*, en el que sobresale el institucionalismo discursivo por su visión dinámica del cambio institucio-

² La obra de Jiménez de Aréchaga, titulada *Derecho Constitucional de las Naciones Unidas*, publicada en 1958, fue considerada por la doctrina internacional como el mayor aporte fundacional para la comprensión de la estructura y el funcionamiento de la Organización.

nal, a partir de la incorporación de las ideas como factor de relevancia (Schmidt, 2008).

En la tradición del institucionalismo discursivo, las ideas se asumen como capaces de influenciar el entendimiento normativo y cognitivo del mundo, y el discurso se considera como un vector por el que las ideas se diseminan. Las élites políticas, se argumenta, están en una posición privilegiada para propagar ideas, y así influir en los comportamientos, las identidades y las instituciones (Hartman, 2015). Por lo tanto, es de interés analizar los discursos que las élites políticas uruguayas comunican sobre la inminente participación del país en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, hacia el sistema internacional y hacia el sistema político nacional. Así, se obtiene un acercamiento a las principales ideas que fundamentan la política exterior en esta dimensión de la paz y seguridad internacionales, y se genera un conjunto de información relevante contra la cual, posteriormente, contrastar la actuación del país en el órgano.

El estudio del rol de las ideas en la política exterior uruguaya tiene varios antecedentes, asociados por lo general a la política partidaria. En primer lugar, cabe destacar el artículo de Carlos Real de Azúa, titulado "Política Internacional e Ideologías en el Uruguay" (1986), en el que el autor identifica dos grandes tradiciones ideológicas: una universalista, asociada al Partido Colorado y desarrollada desde el ejercicio de la autoridad gubernamental, y otra resis-

tente, vinculada al Partido Nacional y ejercida desde la oposición. Pérez Antón (2007), en cambio, propone hablar de *matrices*, como constructos intermedios que se ubican entre la ideología y la política concreta, pero que de todas formas marcan diferencias conceptuales interpartidarias.

Aplicando las categorías planteadas por Real de Azúa (1986) y la conceptualización del *tercerismo* de Aldo Solari (1965), Fernández Luzuriaga y Hernández (2010) encuentran que las propuestas programáticas en política exterior de los partidos uruguayos se inspiran en sus tradiciones históricas. Mientras que Chasquetti (2007) y Buquet (2007), mediante datos del proceso parlamentario y de encuestas de élites, respectivamente, presentan evidencia a favor de la hipótesis de la partidización, asociada a diferencias ideológicas, de la política exterior. Estudios más recientes, como el de López (2015) y Urdinez, López y Oliveira (2016) muestran hallazgos en la misma línea.

Sin embargo, buena parte de estos trabajos se enfoca en aspectos económicos o comerciales de la proyección externa del país. En cambio, al analizar los principios generales que guían la política exterior, Ferro, Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson (2006) observan que la continuidad, o al menos los ajustes, prevalece sobre los cambios radicales, incluso ante la eventualidad de rotación partidaria. En materia de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP), los datos muestran la evidencia en el mis-

mo sentido (González, 2014; Fernández Luzuriaga y Pose, 2015), y ya que estos temas prevalecen en la agenda del Consejo de Seguridad, es posible especular que la partidización no juega un rol tan relevante.

Así, resulta clave identificar los principios privilegiados por los representantes uruguayos en sus discursos, los actores que los emiten, los contextos y el vínculo de los mensajes con la política doméstica. Esto permite analizar los cambios y las continuidades, las prioridades y los énfasis, la justificación de las acciones y de la propia participación en el Consejo, la consistencia de los discursos entre los diferentes actores, las estrategias discursivas utilizadas en los distintos escenarios, la reputación que se busca construir en el exterior y el uso doméstico de la participación. Además, ayuda a realizar comparaciones frente a posteriores intervenciones y frente a otras unidades estatales, lo que posibilitará a su vez explorar futuras explicaciones. Pero antes de hacer la descripción analítica, es preciso presentar el instrumental metodológico con el que se trabaja.

Propuesta metodológica: los principios de derecho internacional y sus indicadores

Los principios generales de derecho internacional son producto de coincidencias históricas entre Estados, por cuanto principales sujetos de ese sistema jurídico. La síntesis entre muy distintas culturas, y a través de variados

contextos históricos, tiene como objetivo satisfacer dos objetivos básicos para el derecho internacional: reglar la convivencia entre actores internacionales, no solamente entre los Estados nacionales, y canalizar el ideal de justicia en el sistema internacional. Estos principios son de particular relevancia para los Estados medianos y pequeños del sistema internacional, pues en la ausencia de capacidades materiales suficientes como para avanzar sus agendas internacionales y salvaguardar sus espacios de autonomía doméstica, permanecen como unos de los pocos instrumentos blandos de poder —dada su legitimidad— para defender sus intereses ante Estados poderosos. En cambio, para estados con mayores capacidades, como los miembros permanentes y otras potencias que por razones históricas no cuentan con esta membresía, la recurrencia a estos principios se combina con expresiones más crudas o directas de poder. Por ello, se argumenta que el análisis de la actuación de Estados medianos y pequeños en este ámbito es pasible de ser analizada bajo los conceptos que abarcan dichos principios, mientras que para el análisis de Estados poderosos la utilidad de la herramienta decrece de forma considerable.

Arbuet-Vignali y Jiménez de Aréchaga (2010a) explican que desde el siglo XVII el sistema jurídico internacional presenta dos clases de derechos y deberes para los Estados, de las que derivan normas de diferente naturaleza y valor: derechos fundamentales esenciales, absolutos y permanentes, y

derechos secundarios, derivados, relativos y contingentes. Así, los derechos fundamentales derivan de la mera existencia de los Estados y de su atributo de soberanía, lo que constituye un cuerpo de potestades innegables, inalienables, irrenunciables e imprescriptibles. Consecuentemente, en el siglo XIX, la doctrina comienza a proponer junto a estos algunos deberes fundamentales para los Estados. En cambio, los derechos secundarios derivan de la voluntad de los Estados con la celebración de tratados y la configuración de la costumbre internacional. Responden, además, a los intereses variables de esas unidades, en las dimensiones políticas o económicas; intereses que pueden ser enajenados, transformados o renunciados, mediando ciertas reglas formales.

Para Jiménez de Aréchaga (1980), la inclusión de una enumeración específica sobre propósitos y principios, que ordena obligaciones para miembros y reglas de funcionamiento para la organización, constituyó la innovación más notable innovación de la Carta de las Naciones Unidas con relación al Pacto de la Liga de las Naciones de 1919. No obstante, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) prosiguió con los esfuerzos de codificación de los principios fundamentales en su Comisión de Derecho Internacional. Tras siete años de trabajo por parte de un Comité Especial, donde estaban representados todos los grupos y tendencias en la organización –desde los países occidentales hasta los pertenecientes al bloque del socialismo real– se aprueba por

unanimidad en la Asamblea General la Resolución 2625 de 1970. En la votación, varios países recalcaron su alcance de mera recomendación, como toda resolución emanada del órgano. No obstante, como explican Arbuet-Vignali y Jiménez de Aréchaga (2005), la mayoría de estos principios integran el derecho internacional desde sus orígenes como fuente consuetudinaria, siendo la excepción más notable la proscripción al uso o amenaza de la fuerza, incluida en la Carta.

En concordancia con los cambios del periodo 1945-1960, inaugurando la Guerra Fría, y con la vigencia de una sección dogmática inédita en un documento de alcance universal –como la Carta de las Naciones Unidas–, la Resolución 2625 identifica siete principios fundamentales de derecho internacional que, si bien surgen de la Carta, encuentran en el texto una codificación detallada de alcances y corolarios. A los efectos de este trabajo, dos de esos principios serán fusionados: el principio sobre igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos y el principio relativo a la igualdad soberana de los Estados nacionales. Además, las reivindicaciones de un Estado nacional con el derecho internacional serán imputadas al principio sobre cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta. Ambas decisiones serán fundamentadas en 2.5 y 2.6, respectivamente. Asimismo, se innovarán dos indicadores derivados del texto de la Resolución 2625. Un séptimo indicador supondrá una com-

binación de principios para clasificar los mensajes relativos a las OMP, instrumento producto de un desarrollo posterior a la Carta, y un octavo indicador responderá a otra combinación que abreva a las apuestas al multilateralismo, especialmente el del sistema de las Naciones Unidas.

Principio 1

El principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. (Organización de las Naciones Unidas, 1970, Resolución 2625-XXV)

Este principio general constituye la obligación fundamental de la Carta de las Naciones Unidas, consagrada en su artículo 2, parágrafo 4, por cuanto "norma básica del Derecho Internacional contemporáneo y piedra angular de las relaciones pacíficas entre los Estados" (Jiménez de Aréchaga, 1980, p. 108). En un proceso que comienza con la Liga de las Naciones y culmina con la consagración de la Carta, se prohíbe el recurso a la guerra y a medidas coercitivas que, sin alcanzar a configurar un Estado de guerra, impliquen agresión o amenaza de agresión.

Estados miembros y Estados no miembros de la ONU quedan protegidos por este principio, pero también obligados a cumplirlo, con base en el principio de indivisibilidad de la paz que consagra la Carta, en particular en el artículo 2, parágrafo 6.³ Para este trabajo, se abarcan al inicio ocho dimensiones contenidas en la Resolución 2625 y todas ellas, según el documento, no pueden interpretarse en el sentido de afectar los poderes del Consejo de Seguridad o las normas de la Carta sobre legítima defensa.

La primera dimensión alude a la clásica guerra de agresión; la segunda incluye la ocupación militar o la adquisición de territorios por otro Estado derivada de la amenaza o el uso de la fuerza; la tercera se refiere a prohibir la violación de fronteras territoriales de otro Estado y de resolver controversias territoriales o de fronteras mediante el uso o la amenaza de la fuerza; la cuarta incluye la proscripción de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza para violar las líneas internacionales de demarcación derivadas de un acuerdo internacional del que el Estado sea parte o que deba respetar por otras razones, o de conformidad con ese acuerdo.

La quinta dimensión supone la prohibición de participar, organizar, ayudar, instigar o consentir en su territorio la presencia de fuerzas irregulares, bandas armadas, grupos mercenarios,

³ "La organización hará que los Estados que no son miembros de la ONU se conduzcan de acuerdo con estos principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales". (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

actos de guerra civil o actos de terrorismo para incursionar en el territorio de otro Estado. La sexta determina el deber de los Estados de abstenerse de hacer propaganda a favor de las guerras de agresión. La séptima marca una obligación adicional a los Estados con las tareas de aumentar la eficacia del sistema de seguridad de las Naciones Unidas. Por último, la octava refiere a una obligación concreta y otra programática: realizar de buena fe negociaciones encaminadas a la rápida celebración de un tratado universal de desarme, y concretar esfuerzos por reducir la tirantez internacional y fortalecer la confianza entre los Estados.

Principio 2

“El principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”. (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

Este principio general, de origen consuetudinario, es establecido expresamente en el artículo 2, parágrafo 3 de la Carta. Lo medular de este principio no radica en la solución pacífica de las controversias, sino en la obligación de no solucionar los conflictos por medio del uso o amenaza de la fuerza. No es una obligación de hacer, sino de no hacer, relativa a controversias que puedan poner en peligro la paz y seguridad internacionales; tampoco conlleva la necesidad de solución de controversias menores de forma pacífica (Vieira, 1980).

La Resolución 2625 apunala el principio con dos dimensiones: la primera consagra la obligación accesoria de los Estados partes en una controversia internacional y de los demás Estados de abstenerse de toda medida que pueda agravar la situación. La segunda incluye la libre elección de los medios de acuerdo con lo que las partes estimen por las circunstancias y por la naturaleza de la controversia, y repite la enumeración de los medios del artículo 33 de la Carta: negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial, recurso a organismos o sistema regionales u otros medios que las partes elijan.

Principio 3

“El principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta”. (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

Si bien este principio general no está incluido de manera expresa en la Carta, su proclamación queda implícita en la conjunción del artículo 2, parágrafo 1: “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”, y del artículo 2, parágrafo 7: “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta [...]” .

Dos dimensiones de la Resolución 2625 dejan claro qué se entiende por intervención. La primera incluye intervención armada: organización, apoyo, fomento, financiamiento, instigación o tolerancia a actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar a través de la violencia el régimen de otro Estado; intervención en una guerra civil de otro Estado; uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional. En tanto que la segunda agrega la privación a otro Estado o pueblo de elegir su sistema político, económico, social y cultural u otras formas de injerencia o amenaza de la personalidad, mediante aplicación o fomento del uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole.

Principio 4

“La obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta”. (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

La obligación de cooperar quedó estampada en la Carta, cuyo propósito tercero de la organización implica la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. Si bien esta obligación es actualmente de claro recibo, su ingreso más reciente con relación a otros principios generó imprecisiones, sobre todo en lo relativo al deber de respetar la individualidad de cada Estado y no violar los principios de igualdad soberana y de no in-

tervención en sus asuntos domésticos (Arbuet-Vignali y Jiménez de Aréchaga, 2005). Por eso, las dimensiones que se construyeron para este trabajo responden a fines específicos; las dos primeras son estampadas en forma absoluta, en el texto de la Resolución 2625.

La primera dimensión incluye el deber de los Estados de cooperar con otros en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La segunda agrega el deber de cooperar en la promoción del respeto universal y efectividad de los derechos humanos, y las libertades fundamentales para eliminar toda forma de discriminación racial e intolerancia religiosa. La tercera marca la obligación de cooperar en las esferas económica, social, educativa, cultural, científica, tecnológica y de crecimiento económico, particularmente en los países en desarrollo. La cuarta advierte el compromiso de los Estados de conducir sus relaciones en las esferas económica, social, cultural, técnica y comercial de conformidad con los principios de igualdad soberana y de no intervención. Finalmente, la quinta supone el deber de adoptar medidas, conjunta o separadamente y en cooperación con la ONU, de conformidad con la Carta.

Principios 5 y 6

“El principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos” y “El principio de la igualdad soberana de los Estados”. (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

El principio general de la igualdad soberana de los Estados es jerarquizado en la Carta, cuando en el artículo 2, párrafo 1 se determina que la organización se basa en el principio de igualdad soberana de sus miembros. Para Vieira (1980), el principio de la igualdad soberana de los Estados no significa igualdad de hecho, sino igualdad jurídica, en el sentido de ostentar la misma capacidad de poseer derechos y contraer obligaciones, y que ninguno podrá ser obligado en contra de su voluntad. A su vez, el principio general de libre determinación de los pueblos fue considerado, por largo tiempo, un postulado político o moral y no una regla (Jiménez de Aréchaga, 2010). La Carta hace la primera mención explícita al principio, cuando en el artículo 1, párrafo 2 señala como propósito de la organización el fomento de las relaciones de amistad desde el respeto del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos. No obstante, no fue incluido en el artículo 2, en la histórica enumeración de principios. En 1960, la Resolución de la Asamblea General 1514 (XV), "Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales", es considerada como el instrumento que consagra ese derecho.

En definitiva, la Resolución 2625 detalla el significado de la igualdad soberana de los Estados a la vez que incluye como principio general el derecho de los pueblos a su libre determinación. Para este trabajo, las dimensiones de ambos principios son consideradas en

conjunto. La fusión responde a que el alcance y los corolarios de ambos tienen su fundamento en el respeto a la personalidad que le deben los Estados a un tercer Estado o pueblo en su libre determinación.

La primera dimensión determina que todos los Estados gozan de igualdad soberana y de derechos, pese a diferencias de orden económico, social, político o de otra índole y deben respetar la personalidad de los demás Estados. La segunda establece que todos los Estados y pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado debe respetar este derecho. La tercera incluye el deber de los Estados de poner fin al colonialismo contra el sometimiento, la subyugación, la dominación y la explotación a extranjeros. La cuarta supone el deber de los Estados de abstenerse de recurrir a cualquier acción contra la unidad nacional, integridad territorial e independencia política de otro Estado, o que prive a los pueblos a la libre determinación, e incluye el derecho de tales pueblos de pedir y recibir apoyo. La quinta estampa es el deber de los Estados de promover la aplicación del principio de igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos mediante acción conjunta o individual y prestar asistencia a la UNO, dimensión que, obviamente, se entiende implícita en la materialización del principio de la igualdad soberana y de derechos de los Estados nacionales.

Principio 7

“El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta”. (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

Este principio general fue incluido en la Carta, en su artículo 2, parágrafo 2, como una obligación para los miembros de la organización; no obstante, la redacción de la Resolución 2625 amplía la obligación a todos los Estados, independiente de su membresía. La inclusión de todas las normas que conforman al derecho internacional en la mencionada resolución lleva a que, para este trabajo, las manifestaciones que invoquen respeto, sujeción y promoción sean consideradas dentro de este principio.

La primera dimensión abarca a la Carta de las Naciones Unidas; la segunda comprende principios y normas de derecho internacional generalmente reconocidos. La tercera incluye las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales válidos, con arreglo al derecho internacional. Cabe aclarar que, en la redacción del principio, la Resolución 2625 determina la supremacía de las obligaciones emanadas de la Carta con relación a obligaciones derivadas de acuerdos internacionales. Inclusive, esa jerarquía es reafirmada respecto a la propia resolución, en sus párrafos finales, con la aclaración que nada de lo enunciado se interpretará de forma contraria a las disposiciones de la Carta o en perjuicio de los derechos y

deberes de los Estados miembros y de los pueblos en virtud de la Carta.

Participación en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz y apuestas al multilateralismo.

Indicadores VII y VIII

En 1950, con la Resolución 377 (V) “Unión pro paz” de la Asamblea General, este órgano ingresó en el campo de la paz y seguridad internacionales, hasta el momento privativo del Consejo de Seguridad. La resolución prevé soluciones de la Asamblea, convocada por el Consejo por mayoría simple, en situaciones de crisis en las que este quede inmovilizado por el veto de algún miembro permanente. Concretamente, la Asamblea queda habilitada a recomendar a los Estados miembros la adopción de medidas colectivas, incluso el uso de la fuerza armada, en virtud de la responsabilidad secundaria que le asigna la Carta en su artículo 10. En la práctica, lo más lejos que ha llegado la Asamblea fue establecer OMP –potestad que comparte con el Consejo–, como la primera radicada en Medio Oriente, en 1948. Las OMP, desde el objetivo secundario de confirmar la presencia de la ONU, fueron descritas por Arbuet-Vignail y Jiménez de Aréchaga (2010b) como “operaciones de carácter militar o paramilitar que no consisten en actividades de combate o de lucha, sino en establecer una fuerza o barrera que se interpone entre dos adversarios claramente definidos, y trata de asegurar que las fuerzas en conflicto no entren en contacto directo” (pp. 215 y 216).

Para efectos de este trabajo, las menciones a las OMP constituyen un séptimo indicador que abreva a los principios 1, 2 y 4. En concreto, se trata de un instrumento que asegura la máxima de prohibición del uso de la fuerza en su séptima dimensión sobre la obligación de los Estados de tratar de emprender tareas que aumenten la eficacia del sistema de seguridad de la ONU. Además, se comprueba un componente sobre solución pacífica de controversias, en su primera dimensión, con la obligación de los Estados partes en una controversia y de los demás Estados de abstenerse de toda medida que agrave la situación. Finalmente, estas misiones activan la cooperación internacional, en su primera dimensión, sobre el deber de los Estados de cooperar con otros en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y en su quinta dimensión sobre el deber de adoptar medidas, conjunta o separadamente, y en cooperación con la organización.

Asimismo, la apuesta al multilateralismo, en particular el de la ONU, será el octavo indicador para estudiar la postura nacional uruguaya. Dicha apuesta tiene su fundamento en el propósito 4 que le asigna la Carta a la organización: “Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes” (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

Desde el análisis de la Resolución 2625, esta apuesta involucra a varios principios. El 1 (proscripción del uso y amenaza de la fuerza), en su séptima y octava dimensiones sobre la obligación

de los Estados de tratar de aumentar la eficacia del sistema de seguridad de la ONU, actuar con buena fe en las negociaciones por el desarme y concretar esfuerzos para reducir la tirantez internacional y fortalecer la confianza entre ellos. El principio 4 (obligación de cooperar entre Estados), en su quinta dimensión sobre el deber de los Estados de adoptar medidas, conjunta o separadamente y en cooperación con la ONU. Los principios 5 y 6 (igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos e igualdad soberana de los Estados nacionales), en la quinta dimensión sobre el deber de los Estados de promover la aplicación de los principios mediante acción conjunta o individual y prestar asistencia a la ONU. Y el principio 7 (cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales) en las tres dimensiones que establecen una especie de pirámide en materia de jerarquía de normas.

Síntesis de los indicadores y sus dimensiones

La tabla 1 sintetiza el desarrollo de las dimensiones vinculadas a cada indicador. A partir de dichas dimensiones, se clasificaron los mensajes emitidos por los representantes del Gobierno uruguayo. La propuesta planteada requiere una clasificación cualitativa basada en la lectura de los mensajes por parte del investigador. Una opción alternativa, a todas luces más económica, sería recurrir a la técnica de análisis de contenido. Esto necesitaría utilizar palabras claves de las dimensiones y analizar estadísticamente su significancia; sin

embargo, existen al menos dos razones que justifican la elección de la estrategia preferida. La primera es que los principios, al ser de carácter declarativo, pueden encontrarse en ocasiones carentes de un significado sustantivo; por lo tanto, una lectura contextual evita la sobreponderación de su presencia en los mensajes. A modo de ejemplo, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al ser constituido como el fin primordial del Consejo de

Seguridad, aparece en reiterados párrafos y expresiones, en todos los principios. Una lectura detallada permite evitar una asignación no justificada, en este caso, al indicador 1. En tanto que la segunda razón refiere a una cuestión de practicidad. En concreto, el volumen de información procesado, al ser de carácter moderado, no prohíbe la implementación de técnicas que requieren un involucramiento intensivo por parte del investigador.⁴

Tabla 1. Síntesis de los indicadores con sus dimensiones

Indicadores - principios	Dimensiones
<p>Indicador 1 1) Los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado; o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de la ONU.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Guerra de agresión. 2. Ocupación militar o adquisición de territorio de otro Estado. 3. Violación de fronteras territoriales o resolución de controversias territoriales o fronteras. 4. Violación de líneas internacionales de demarcación como las de armisticio. 5. Participación, organización, ayuda, instigación, o consentimiento en su territorio de fuerzas irregulares, bandas armadas, grupos mercenarios, actos de guerra civil, actos de terrorismo. 6. Propaganda a favor de las guerras de agresión. 7. Aumentar la eficacia del sistema de seguridad de la ONU. 8. Buena fe en negociaciones encaminadas a la rápida celebración de un tratado universal de desarme y esfuerzos por reducir tirantez internacional y fortalecer la confianza entre los Estados.
<p>Indicador 2 2) El principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales, ni la justicia.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abstención por Estados partes y por los demás Estados de toda medida que pueda agravar la situación, de modo que ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. 2. Libre elección de los medios de acuerdo con lo que las partes estimen en adecuación a las circunstancias y a la naturaleza de la controversia.
<p>Indicador 3 3) El principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Intervención armada; organización, apoyo, fomento, financiamiento, instigación o tolerancia a actividades armadas, subversivas o terroristas, encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado; intervención en una guerra civil de otro Estado; uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional.

⁴ No obstante, se reconoce que futuras aplicaciones que tengan que lidiar con mayores volúmenes de información podrían necesitar la utilización de paquetes informáticos para realizar análisis de contenido. En dicho caso, los investigadores deberían especificar con cuidado la utilización de marcadores concretos que eviten sobredimensionar la presencia de conceptos. Agradecemos la sugerencia de un revisor externo para motivarnos a reflexionar sobre este aspecto.

Indicadores - principios	Dimensiones
	2. Privación a otro Estado o pueblo de elegir su sistema político, económico, social o cultural u otras formas de injerencia o amenaza, mediante aplicación o fomento del uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole.
Indicador 4 4) La obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta.	1. Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. 2. Promoción al respeto universal y efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, y para eliminar toda forma de discriminación racial e intolerancia religiosa. 3. En las esferas económica, social, educativa, cultural, científica, tecnológica y de crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo. 4. Conducir relaciones internacionales en las esferas económica, social, cultural, técnica y comercial, de conformidad con los principios de igualdad soberana y de no intervención. 5. Adopción de medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la ONU, de conformidad con las disposiciones de la Carta.
Indicador 5 5 y 6) Los principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, y de la igualdad soberana de los Estados.	1. Todos los Estados gozan de igualdad soberana y de derechos, pese a diferencias de orden económico, social político o de otra índole, y deben respetar esa personalidad de los demás Estados. 2. Todos los Estados y pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho. 3. El deber de los Estados de poner fin al colonialismo, teniendo en cuenta la voluntad de los pueblos contra sometimiento, subyugación, dominación y explotación extranjeros. 4. El deber de los Estados de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza contra la integridad territorial e independencia política de otro Estado, o que prive a los pueblos de la libre determinación. Incluye el derecho de estos últimos de pedir y recibir apoyo, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta. 5. El deber de los Estados de promover la aplicación de ambos principios mediante acción conjunta o individual y prestar asistencia a la ONU en dicha la aplicación.
Indicador 6 7) El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos, de conformidad con la Carta.	1. Abarca la Carta de las Naciones Unidas. 2. Abarca principios y normas de derecho internacional generalmente reconocidos. 3. Abarca las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales válidos, con arreglo al derecho internacional.
Indicador 7 Participación en OMP. Principio 1. Principio 2. Principio 4.	Dimensión 7. Dimensión 1. Dimensiones 1 y 5.
Indicador 8 Apuesta nacional al multilateralismo. Principio 1. Principio 4. Principios 5 y 6. Principio 7.	Dimensiones 7 y 8 Dimensión 5. Dimensión 5. Dimensiones 1, 2 y 3

Fuente: elaboración propia.

Análisis de los mensajes del Gobierno uruguayo

El universo de comunicados publicados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay totaliza 20 artículos en el periodo del 15 de septiembre al 31 de diciembre de 2015. De esos 20 artículos, se han extraído 66 mensajes y, como resulta obvio, sus autores pueden invocar más de un principio en cada mensaje. Un principio general se consideró invocado cuando su autor aludió al menos a una de las dimensiones construidas en este trabajo a partir de la Resolución 2625. Así, las invocaciones a los principios generales de derecho internacional suman 98. Al mismo tiempo, dentro del universo de los 66 mensajes, se encontraron 22 casos, que a su vez contienen 26 expresiones referentes a la política exterior uruguaya, pero destinadas al sistema político y la sociedad civil nacionales.

La Cancillería publicó 10 artículos en los días previos a la votación de los miembros no permanentes y otros 10, una vez conocida la investidura de Uruguay el 15 de octubre de 2015. Los mensajes emitidos guardan esa relación paritaria: 34 antes de la votación (52%) y 32 con posterioridad (48%). Por otra parte, se encuentra que 15 (75%) tuvieron lugar fuera de fronteras y 5 (25%) en Uruguay. Antes de la votación, el 100% de las actividades reportadas por la Cancillería se desarrollaron en el exterior, específicamente en eventos relacionados con la sesión de la Asamblea General.

Estos datos, vistos globalmente, permiten realizar dos interpretaciones preliminares. La primera es que, si los esfuerzos nacionales previos se concentraron exclusivamente en el exterior, se puede deducir que el único –o al menos principal– desafío percibido por las autoridades era conseguir apoyo entre la comunidad de Estados, y que en cambio no era necesario realizar acciones en busca de apoyos a la política a nivel doméstico. En tanto que la segunda, que a su vez se relaciona con la anterior, es que internamente el tema parece no producir costos políticos al Gobierno, pero tampoco grandes beneficios; lo que se refleja en el escaso peso relativo de las actividades realizadas en Uruguay.

Los indicadores

Como se ha señalado anteriormente, en los 66 mensajes se registran 98 invocaciones a los indicadores definidos en la operacionalización de los principios generales de derecho internacional. ¿Qué peso tuvo cada indicador? Como muestra la figura 1, el principio más invocado ha sido el de la obligación de cooperar, que alcanza casi un tercio de las menciones. Dentro de este grupo, el 68% se centra en la protección internacional de los derechos humanos. Entre el 32% restante se destacan invocaciones genéricas sobre las bondades de la cooperación, el trabajo conjunto por el desarrollo sustentable y la promoción de la democracia en todos los países. Con casi el 20% lo sigue la apuesta nacional al multilateralismo, lo que no sorprende si se

tiene en cuenta que la búsqueda de un asiento en el Consejo de Seguridad es una reivindicación de los mecanismos multilaterales en el ámbito de las relaciones internacionales.

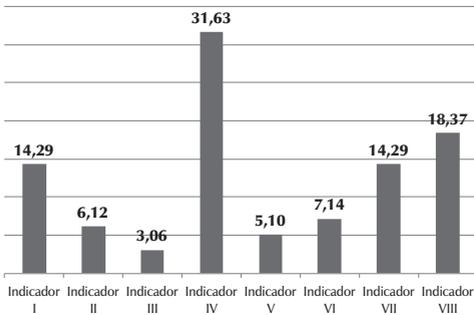


Figura 1. Indicadores invocados en los mensajes del Gobierno uruguayo sobre la participación en el Consejo de Seguridad, en %

Fuente: elaboración propia.

En tercer lugar, aparecen los indicadores 1 y 7, iguados en casi un 15%. El primero de ellos contiene en su mayoría invocaciones genéricas a la paz y la seguridad internacional, salvo en un 20% de los casos, en los cuales se expresan condenas al terrorismo. Mientras que, sobre el segundo, referido a las OMP, en los discursos se encuentra explícitamente que la participación uruguayana es invocada como contribución esencial que justifica el ingreso en el Consejo de Seguridad. Se invoca, así, de forma genérica, el aporte de 40.000 soldados en distintas partes del mundo, la cooperación que el país brinda desde las capacidades específicas que adquiere el personal adscrito a las OMP e incluso la necesidad de concebirlas desde un enfoque multidimensional. No obstante, dos invocaciones hacen advertencias sobre

su naturaleza. En efecto, mientras el ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa, señala que las OMP no pueden ser consideradas un fin en sí mismo, sino como una herramienta apuntada en soluciones políticas, el presidente de la República, Tabaré Vázquez, insta a analizar su naturaleza, objetivos, metas, procedimientos y requerimientos, así como la formación de sus efectivos y la perspectiva de género, entre otros elementos. De esta manera, los representantes uruguayos buscan levantar algunas de las críticas que usualmente reciben las OMP desde el propio partido de gobierno, donde el tema genera menos consenso que en el interior del poder ejecutivo.

En cuarto lugar, aparece el indicador 6, con algo más del 7% de las menciones. La sujeción y promoción del derecho internacional siempre es presentada como parte de una tradición nacional, incluso aludiendo a posturas históricas de la Cancillería. En tanto que con 6% aparece el indicador 2, referido a la solución pacífica de controversias. Aquí, las invocaciones también son de contenido genérico, y se resalta el histórico rol del país como mediador en conflictos internacionales y contribuciones como las propuestas en la Conferencia Internacional de La Haya, en 1907, o la adhesión a la Corte Permanente de Justicia Internacional, en 1921, en un mensaje de Nin Novoa. Vázquez, en concreto, alude al principio describiendo los conflictos en las relaciones bilaterales Cuba-Estados Unidos de América y Colombia-Venezuela y en el proceso de paz en Colombia.

En quinto lugar está el indicador 5, que agrupa a la soberanía con la libre determinación de los pueblos. Las invocaciones son siempre de forma genérica, salvo 2 expresiones de Vázquez: una referida a la salud pública como un componente esencial de la soberanía y otra describiendo los conflictos que se explicitarán en el párrafo anterior.

Por último, aparece el indicador 3, que da cuenta del principio de no injerencia en los asuntos domésticos de otros Estados, en una de ellas anclado en los tres conflictos que mencionara Vázquez.

Las escasas apariciones de estos dos principios resultan llamativas, por cuanto se trata de un Estado pequeño, que encuentra en la soberanía y en el principio de no injerencia el fundamento de su autonomía en el concierto de las relaciones internacionales. Además, da cuenta de un distinto orden de prioridad entre los representantes nacionales y el partido de gobierno, que en su programa electoral de cara a las elecciones de 2015 reivindica con frecuencia estos principios en su apartado sobre política internacional (Fernández Luzuriaga, 2014). No obstante, esto también puede entenderse desde fenómenos como la globalización y la consideración de universalidad de algunos regímenes –como el de derechos humanos–, que crean agendas *intermédicas* y erosionan, o al menos limitan, la soberanía en algunas dimensiones, lo que acota el alcance del concepto.

Tipo de aparición

Otro modo de captar la importancia relativa de los principios priorizados por el Gobierno en sus intervenciones es observando el tipo de aparición. Esto se debe a que en cada uno de los mensajes emitidos los autores pueden invocar un solo principio –y resaltar así su importancia– o varios principios a la vez. Los datos desplegados en la figura 2 permiten visualizar con claridad este aspecto.

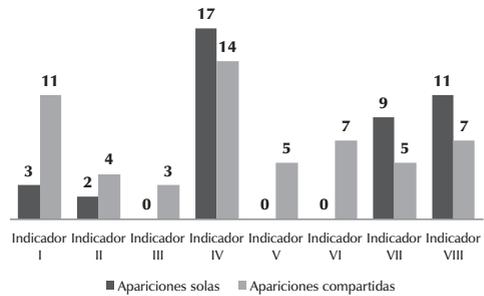


Figura 2. Tipo de aparición de los indicadores invocados en los mensajes del Gobierno uruguayo sobre la participación en el Consejo de Seguridad

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, se destaca que el indicador 4 es también el más invocado de forma individual, y que dichas invocaciones superan a las que fueron compartidas con otros principios. Esto reafirma la centralidad que el principio de la obligación de cooperar tiene en el discurso uruguayo de cara al Consejo de Seguridad. El segundo indicador más invocado en términos agregados (8), es también el segundo en apariciones individuales; a su vez, las apelaciones individuales superan a las compartidas. Así, se percibe que para

el Gobierno resultó importante enfatizar en el discurso la apuesta nacional al multilateralismo. Tal vez, por cuanto esta apuesta genera unanimidad en el interior del sistema político —producto de que la posición sistémica del país no deja margen de alternativa—, los representantes nacionales vieron en este principio una oportunidad para cerrar filas dentro de fronteras.

Los indicadores 1 y 7, que se encontraban igualados en el total de menciones, muestran desde esta nueva perspectiva una situación diametralmente opuesta. En el caso del indicador sobre OMP, las menciones individuales superan a las compartidas, y vistas en comparación con los otros principios este mantiene el tercer lugar en el *ranking*. Por ende, se refuerza el argumento de la centralidad de las OMP en la estrategia uruguaya de acceso y legitimación de su asiento temporal en el Consejo de Seguridad. En cambio, para el indicador sobre abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, las menciones compartidas son abrumadoramente mayoritarias, y, como contracara, tan solo en tres ocasiones recibió una invocación individual. Por lo tanto, de una situación de aparente igualdad, esta apertura nos permite observar que el indicador 6 ha tenido una mayor centralidad que el indicador 1.

Momento de la aparición

Otro aspecto relevante es si las invocaciones a los distintos principios tuvieron lugar antes o después de la elección del país. Si bien el periodo posterior es

temporalmente más largo que el previo a la votación, el hecho de que la Cancillería haya emitido diez mensajes antes y otros diez después permite una comparación de invocaciones a principios en valores absolutos. Globalmente, los principios mencionados previamente representan el 49% del total, y los mencionados posteriormente, el 51%, lo cual muestra una situación de virtual simetría. La figura 3 muestra la situación para cada uno de los principios.

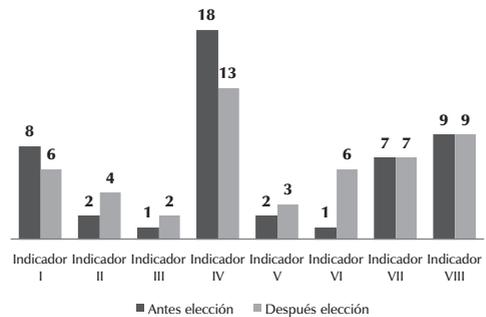


Figura 3. Momento de la aparición de los indicadores invocados en los mensajes del Gobierno uruguayo sobre la participación en el Consejo de Seguridad

Fuente: elaboración propia.

Allí se puede observar que el indicador más invocado (4) tuvo una mayor preeminencia antes de la elección; no obstante, mantuvo su centralidad después de esta, aunque con menos intensidad. Los tres indicadores que le siguen (8, 7 y 1) fueron invocados de forma casi simétrica antes y después, con una leve variación en el indicador 1. Así, a grandes rasgos, puede decirse que los principales énfasis del discurso uruguayo se mantuvieron incambiables durante todo el periodo de análisis, sin impor-

tar si el país ya había sido electo o no. Particularmente, se destaca la continuidad del tema OMP después de la elección, lo que reafirma la centralidad que los representantes uruguayos le asignan a este instrumento. Entre los indicadores menos invocados, se observa en cambio una tendencia a aparecer con mayor frecuencia tras la elección. Es el caso del indicador 6, que tras contar con una sola mención antes del acto eleccionario aparece con fuerza después de este, seguramente orientado a reafirmar la confianza en que Uruguay actúa de buena fe en la conducción de sus relaciones externas.

Contexto de la aparición

Finalmente, resta analizar el contexto donde aparecieron los indicadores. Esto permite visualizar si los énfasis fueron seleccionados de acuerdo con los distintos segmentos del público a los que se dirigían los mensajes, o si se mantuvo en cambio una única estrategia discursiva en los diferentes espacios de actuación. Los datos desplegados en la tabla 2 muestran que casi todos los indicadores encuentran en las actividades relacionadas con la Asamblea General de las Naciones Unidas el contexto de mayores menciones.

Tabla 2. Contexto de la aparición de los indicadores invocados en los mensajes del Gobierno uruguayo sobre la participación en el Consejo de Seguridad, en %

Contexto	Indicador I	Indicador II	Indicador III	Indicador IV	Indicador V	Indicador VI	Indicador VII	Indicador VIII	Total
AG-ONU	64,3	66,7	33,3	67,7	40,0	57,1	85,7	61,1	65,3
Reunión con Sec. Gral. ONU en Nueva York	7,1	16,7	33,3	6,5	20,0	14,3	0,0	0,0	7,1
Visita Chile	0,0	0,0	0,0	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Comisión RRII Senado	7,1	0,0	33,3	3,2	20,0	14,3	0,0	5,6	6,1
Correo Uruguay	7,1	16,7	0,0	3,2	0,0	14,3	7,1	5,6	6,1
Universidad	7,1	0,0	0,0	6,5	0,0	0,0	0,0	11,1	5,1
Evento OMP Uruguay	7,1	0,0	0,0	6,5	20,0	0,0	7,1	16,7	8,2
Reunión con rep. Reino Unido en Uruguay	0,0	0,0	0,0	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia.

El indicador más mencionado (4) sobre la obligación de cooperar se concentra fuertemente en el contexto de

la Asamblea General, pero es el único que cubre, al menos con una mención, todos los contextos. Esto se debe, cla-

ro está, a la flexibilidad del principio, que puede ser adaptado a distintas situaciones. El segundo indicador más mencionado (8) también se concentra mayoritariamente en la Asamblea General, pero el resto de sus menciones se detectan exclusivamente en contextos nacionales.⁵ Esto va en línea con lo señalado anteriormente, respecto a la capacidad del principio de generar consensos a nivel interno.

El indicador 7 sobre OMP muestra en cambio una tendencia opuesta. Además de concentrarse con mayor intensidad en la Asamblea General, recoge tan solo dos menciones a nivel interno, con una de ellas “obligada” por la naturaleza del contexto (el evento sobre OMP). Así, se reafirma la idea de que mientras que en el ámbito internacional el compromiso de Uruguay con las OMP es una fuerte carta de presentación, en el ámbito doméstico puede que no se produzca el mismo efecto. Finalmente, el otro indicador con fuerte presencia relativa (1) también concentra más del 60% de sus

menciones en el contexto de la Asamblea General, pero luego se encuentra más disperso entre actividades realizadas en Uruguay, así como en el exterior.

Los autores

La primera observación que surge del análisis de los autores de los mensajes es su concentración en solamente cuatro funcionarios. En efecto, las alocuciones que recoge la Cancillería están monopolizadas por Vázquez, Nin Novoa, el subsecretario Cancela y el representante permanente, Elbio Rosselli. Al analizar por indicadores se encuentra que Nin Novoa es quien invoca más principios (30). Lo sigue Cancela con 28, luego aparece Vázquez con 27 y finalmente Rosselli con 13. ¿Qué principios invocaron los autores? ¿Es posible detectar diferencias entre ellos? Como se observa en la tabla 3, ningún autor se ajusta estrictamente a las proporciones del total. En cambio, cada uno presenta una propia distribución de frecuencias entre los diversos principios.

Tabla 3. Indicadores invocados por autor, en %

Nº indicador	Vázquez	Nin	Cancela	Rosselli	Total
Indicador 1	14,8	16,7	10,7	15,4	14,3
Indicador 2	7,4	6,7	3,6	7,7	6,1
Indicador 3	3,7	0,0	0,0	15,4	3,1
Indicador 4	37,0	23,3	39,3	23,1	31,6
Indicador 5	7,4	0,0	3,6	15,4	5,1
Indicador 6	0,0	13,3	3,6	15,4	7,1
Indicador 7	14,8	20,0	14,3	0,0	14,3
Indicador 8	14,8	20,0	25,0	7,7	18,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia.

⁵ La comparecencia del subsecretario José Luis Cancela y el representante permanente de Uruguay ante la ONU, Elbio Rosselli, ante la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, un evento en la Universidad de la República, uno en el Correo Uruguayo y otro sobre las OMP, con la participación de veteranos uruguayos.

En el caso del presidente Vázquez, si se compara su columna con la del total, se observa que privilegia aun con más hincapié el principio de la obligación de cooperar. En segundo lugar, Vázquez menciona a tres principios en igual proporción: el 1, el 7 y el 8. Estos valores son similares con los del total, con la salvedad de que la preeminencia del indicador 8 desaparece. Esto, sumado a las cifras que muestran los indicadores 2, 3 y 5, permite afirmar que los énfasis del discurso uruguayo se alinean a grandes rasgos con los del presidente.

Si se analizan las invocaciones de Nin Novoa, en cambio, se encuentran mayores diferencias con la totalidad de las menciones por indicador. El canciller mantiene la obligación de cooperar como la más invocada, pero con menor intensidad, y le otorga como contracara una relevancia mayor a la apuesta al multilateralismo y a las OMP. También privilegia Nin Novoa al principio que prohíbe la amenaza y el uso de la fuerza, aunque este pierde un lugar en el *ranking* en comparación con la distribución general. En tanto que con el indicador 6 aparece la principal diferencia con Vázquez, pues mientras este último no lo menciona, Nin Novoa lo invoca en cuatro ocasiones. Por último, se destaca que Nin Novoa no menciona ni el principio de no intervención en los asuntos domésticos de otros Estados, ni los principios de soberanía y libre determinación de los pueblos.

En el caso de Cencela, aparece con gran énfasis el principio de la obli-

gación de cooperar, con casi el 40% del total de sus menciones. Lo sigue el indicador 8 sobre el multilateralismo, con el 25%, y en un nivel inferior se ubican los indicadores 7 y 1, con 14,3% y 10,7%, respectivamente. En otras palabras, hasta aquí Cencela se aliena a grandes rasgos con el *ranking* general, aunque mostrando distintas proporciones; no obstante, al igual que Nin Novoa, omite mencionar la no intervención en asuntos domésticos de otros Estados.

Por último, Rosselli presenta unas invocaciones sensiblemente distintas a las del resto, que en parte vienen a equilibrar el resultado final. En concreto, el embajador omite completamente en sus mensajes referencias a las OMP, y reduce de manera significativa las menciones sobre el multilateralismo. En cambio, mantiene la importancia de los indicadores 4 y 1, pero su principal "innovación" viene por el lado de privilegiar los indicadores sobre no intervención en asuntos internos, soberanía y principio de buena fe, que ubica igualados en segundo lugar junto al principio 1 (con 15% de las menciones).

Los autores y el momento de sus intervenciones

También es posible analizar en qué momento los autores emitieron sus mensajes e invocaron los distintos principios. Los datos de la figura 4 muestran una suerte de "división del trabajo", tomando como discriminante a la elección del país al Consejo. Antes de esta, el presidente Vázquez asumió

la mayor carga comunicativa, con 26 invocaciones, realizadas principalmente durante su discurso en la Asamblea General. Pero tras la elección no se registran nuevas invocaciones, con la excepción del principio de cooperar manifestado durante una visita oficial a Chile. La escasa visibilidad que el presidente le ha dado al tema tras la elección refuerza entonces la hipótesis de que no es este un asunto que contribuya sustancialmente al gobierno, desde el punto de vista político-electoral, o de aprobación de su gestión e imagen.

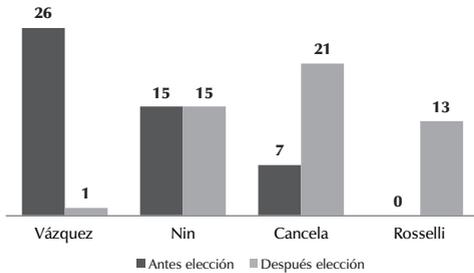


Figura 4. Momento de la invocación de los principios por parte de los autores

Fuente: elaboración propia.

La participación de Nin Novoa se encuentra, en cambio, simétricamente balanceada entre antes y después de la elección. En el periodo previo, el canciller apoyó al presidente Vázquez en las comunicaciones sobre el tema, y tras la confirmación mantuvo la intensidad de las mismas. Esto muestra que, si bien la participación uruguaya en el Consejo no forma parte de la lista de los asuntos más visibles para el

Gobierno en su conjunto, sí es una política central para la gestión de la Cancillería. Reforzando este argumento, se observa la intensa participación de Cancela tras la elección, quién había comunicado sobre el tema con menos asiduidad antes del acto electoral.⁶ En definitiva, tras el acceso a un puesto en el Consejo de Seguridad, la política uruguaya sobre el tema descansa exclusivamente en la Cancillería, lo que por otra parte es esperable si se tiene en cuenta que el asunto pertenece a la dimensión “político-diplomática” de la política exterior (Russell, 1990).

Los mensajes al sistema político y la sociedad civil nacional

En los 20 artículos publicados por la Cancillería se comprueban 22 mensajes, que contienen 26 expresiones, referidas a la política exterior uruguaya destinadas al ámbito doméstico. La figura 5 muestra que la enorme mayoría de ellas muestra la presencia de una “política de Estado”, en la búsqueda de transmitir que los posicionamientos sobre el tema sobrepasan a las preferencias del partido de gobierno, y se incluye así a los de oposición. En este sentido, este tema contrasta con otras áreas de la política exterior, como la política comercial, en la cual se registran amplias diferencias interpartidarias e incluso intrapartidarias (López, 2015; Pose, 2015). Marginalmente, aparecen también dos menciones a

⁶ La participación de Rosselli se concentra exclusivamente en el periodo posterior, producto de que su designación se produjo después de la elección.

la defensa de las capacidades y la tradición de la Cancillería, otras dos a la necesidad de una buena inserción internacional y una a la propagación de una imagen país.

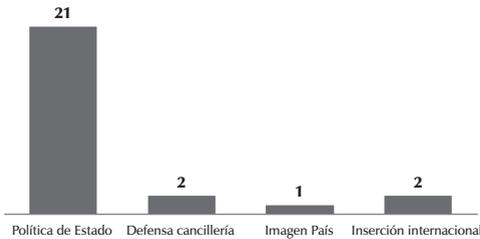


Figura 5. Expresiones de política exterior contenidas en los mensajes sobre la participación de Uruguay en el Consejo de Seguridad

Fuente: elaboración propia.

Respecto al momento de las apelaciones, se observa que la mayoría aparece después de la elección. Antes de esto se registran solo cinco, todas concentradas en el paraguas “política de Estado”, como lo refleja la figura 6. Tras la elección, se observan otras 16 apelaciones a este concepto, así como todas las menciones a las otras expresiones. La concentración de las apelaciones tras el acto electoral puede leerse como sigue: dado que el tema no genera ni grandes apoyos ni grandes divisiones en el electorado, y que las preferencias de los partidos no se encuentran alejadas respecto a los principios de derecho internacional, una vez electo el Gobierno encuentra en este tema un espacio para ofrecer

diálogo y posibilidades de acuerdo con la oposición.

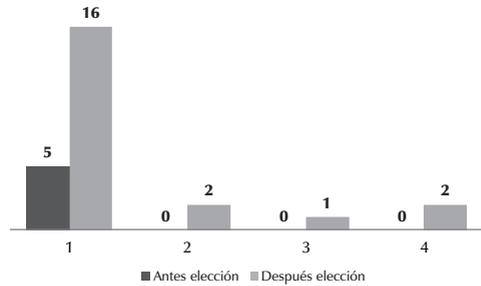


Figura 6. Momento de las expresiones de política exterior contenidas en los mensajes sobre la participación de Uruguay en el Consejo de Seguridad

Fuente: elaboración propia.

Otro aspecto relevante refiere a los autores de las expresiones dirigidas a la política doméstica. En este sentido, en la figura 7 se observa que los cuatro autores realizaron menciones respecto al concepto *política de Estado*, aunque con distinta frecuencia. Así, se destacan las menciones sobre el punto de Nin Novoa y, en menor medida, de Cancela, lo que va en línea con el objetivo del canciller desde el inicio de su gestión de ampliar la base de consenso de la política exterior uruguaya (Fernández Luzuriaga, 2015), para incluir a los partidos de oposición.⁷ Por otra parte, tanto Nin Novoa, como Cancela han reivindicado al Servicio Exterior, cada uno en una ocasión; por último, se registra que la mención a la imagen

⁷ Aunque no hace parte de los objetivos de este trabajo, cabe señalar que las preferencias del canciller parecen distanciarse frecuentemente de las de su propio partido, y desde esta situación puede entenderse su procura de acuerdos con la oposición.

país pertenece al canciller, mientras que las dos menciones a la inserción internacional tuvieron como emisor al vicecanciller.

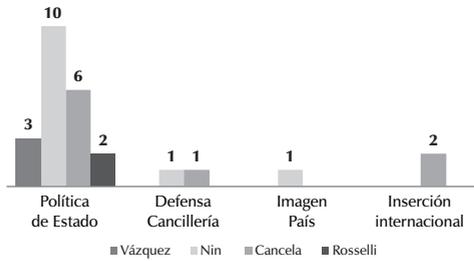


Figura 7. Autor de las expresiones de política exterior contenidas en los mensajes sobre la participación de Uruguay en el Consejo de Seguridad

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, resta considerar el vínculo de las expresiones dirigidas al

ámbito doméstico con los principios de derecho internacional invocados. La tabla 4 muestra que el concepto “política de Estado” fue mencionado en mensajes que a su vez contenían invocaciones a distintos principios o en mensajes que no contenían ningún principio. En seis ocasiones el concepto fue vinculado al principio de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza y en otras seis, a las OMP, intentando transmitir la idea de una amplia base de consenso sobre esta política. En cinco ocasiones se asoció al multilateralismo y en otras cinco, al deber de cooperar. En cuatro casos no se vinculó con ningún principio y en tres, con la solución pacífica de controversias, aspecto en el cual el país no maneja otras alternativas.

Tabla 4. Vinculación de las expresiones de política exterior con la invocación a los principios de Derecho Internacional

Columna1	Política de Estado	Defensa Cancillería	Imagen país	Inserción internacional
Indicador 1	6			1
Indicador 2	3			
Indicador 2	1			
Indicador 4	5			1
Indicador 5	1			
Indicador 6	5			
Indicador 7	6			
Indicador 8	5	1		1
Ninguno	4	1	1	

Fuente: elaboración propia.

Conclusión

Las ideas que las élites políticas transmiten a través de sus discursos brindan una clave analítica relevante para

comprender los comportamientos, las identidades y las instituciones en política exterior e internacional. En este trabajo, a través del análisis de los mensajes del Gobierno uruguayo frente a

la inminente asunción en el Consejo de Seguridad, se buscó identificar las ideas rectoras y la imagen país que los principales actores de la política exterior buscaron proyectar, tanto hacia el sistema internacional como hacia el sistema político nacional. En este ámbito, la operacionalización de los principios generales del derecho internacional brinda una herramienta para describir y, eventualmente, comparar los énfasis de unidades estatales desde un criterio sustantivo. En primer lugar, porque estos principios revelan una síntesis histórica de reglas mínimas e imprescindibles para la convivencia entre los actores del sistema internacional y, en segundo lugar, porque las reglas internacionales, aunque cuestionadas, constituyen una salvaguarda imprescindible para países medianos y pequeños.

El análisis de los discursos permitió identificar a la cooperación internacional –principalmente en la dimensión de los derechos humanos–, a la apuesta por el multilateralismo, a la participación en las OMP y a la proscripción al uso y amenaza de la fuerza como los principios y valores centrales que los representantes uruguayos buscaron proyectar en la generación de una imagen país. En cambio, algunos postulados tradicionales de los Estados pequeños, como la no injerencia en asuntos internos y el respeto por la igualdad soberana y la libre determinación, fueron relegados a un segundo plano.

Los contextos que concentran la mayor parte de los mensajes abrevan a

eventos en los que, necesariamente, los autores debieron abordar aspectos medulares de la política exterior frente al nuevo desafío, pero también sobresalen especialmente actividades referentes a las OMP. Asimismo, se destaca que los principales esfuerzos se concentraron en el escenario de la ONU, lo que muestra que los actores percibieron una mayor necesidad de consolidar apoyos internacionales que de persuadir al sistema político nacional de las bondades de la nueva membresía. También se puede concluir que los representantes uruguayos mostraron un discurso congruente en los énfasis señalados en el párrafo anterior, si se toman en cuenta los dos grandes momentos cuando se divide el periodo estudiado: antes y después de la votación de la Asamblea General.

En cuanto a los actores, sobresale la monopolización de mensajes en los cuatro principales protagonistas de una política exterior en su faceta multilateral. Incluso, esta concentración se agudiza una vez consumada la elección de Uruguay, con el protagonismo central de los funcionarios de la Cancillería. En cuanto a los énfasis apelando a los valores que revelan los principios de derecho internacional, se encontró que cada autor muestra una distribución particular de preferencias, siendo las del presidente las más cercanas a la del discurso del Gobierno en su conjunto. El canciller también mantiene los principales énfasis nacionales entre sus prioridades, pero otorga mayor relevancia al instrumento de las OMP. El subsecretario centra sus discursos

en la cooperación internacional y en las apuestas nacionales al multilateralismo, mientras que el representante permanente en la ONU enfatiza, a diferencia del resto, los principios relativos a la no injerencia, la igualdad soberana y la buena fe en las relaciones internacionales.

Finalmente, en cuanto a los mensajes en política exterior dirigidos al ámbito doméstico, se comprueba una fuerte concentración una vez que Uruguay es elegido miembro no permanente. Asimismo, las expresiones refieren abrumadoramente a la necesidad de ampliar consensos para desarrollar una política de Estado. La membresía en el Consejo de Seguridad contrasta con otras dimensiones de la política exterior, en las que se verifican diferencias significativas a nivel interpartidario –e incluso intrapartidario–, como la inserción económica internacional o la propia naturaleza del bloque del Mercado del Sur (Mercosur). En definitiva, al ser un asunto que no genera ni grandes apoyos ni grandes divisiones en la ciudadanía, y en el que las preferencias de los partidos políticos no se encuentran alejadas, el Gobierno encuentra aquí un espacio para generar escenarios de diálogo y acuerdo con la oposición.

Referencias

- Arbuet-Vignali, H. y Jiménez de Aréchaga, E. (2010a). Los principios generales de Derecho Internacional que rigen las relaciones internacionales. En Arbuet-Vignali y R. Puceiro Ripoll, *Derecho internacional público. Breviario. Tomo I* (pp. 137-165). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Arbuet-Vignali, H. y Jiménez de Aréchaga, E. (2010b). Regulación del uso de las fuerzas en las relaciones internacionales. En H. Arbuet-Vignali y R. Puceiro Ripoll, *Derecho internacional público. Breviario. Tomo I* (pp. 193-226). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Arbuet-Vignali, H. y Jiménez de Aréchaga, E. (2005). Los principios generales del Derecho Internacional que rigen las relaciones internacionales. En E. Jiménez de Aréchaga, H. Arbuet-Vignali y R. Puceiro Ripoll, *Derecho internacional público. Tomo I* (pp. 427-510). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Buquet, D. (2007). Evaluación de las élites uruguayas sobre política exterior. En L. Ferro (Coords.), *Seminario Inserción Internacional del Uruguay* (pp. 109-120). Montevideo: Universidad de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores [digital].
- Carstensen, M. y Schmidt, V. (2015). Power Through, Over and in Ideas: Conceptualizing Ideational Power in Discursive Institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 23, 318-337.
- Chasqueti, D. (2007). El proceso legislativo de la política exterior. En L. Ferro (Coords.), *Seminario Inserción Internacional del Uruguay* (pp. 95-103). Montevideo: Universidad de

- la República, Ministerio de Relaciones Exteriores [digital].
- Fernández Luzuriaga, W. (2015). La inserción internacional del Uruguay a partir de 2015: propuestas del gobierno electo. *XII Congreso Nacional de Ciencia Política. La política en balance. Debates y desafíos regionales*. Sociedad Argentina de Análisis Político, Mendoza. Recuperado en primero de enero de 2016, de http://www.congreso.saap.org.ar/sites/default/files/slides/Fern%C3%A1ndez%20Luzuriaga%2C%20Wilson%20%28RRII%29_0.pdf
- Fernández Luzuriaga, W. (2014). La política exterior del Uruguay en las elecciones 2014. *Serie Documentos de Trabajo de la Unidad Multidisciplinaria* N° 84. Montevideo: Universidad de la República.
- Fernández Luzuriaga, W. y Hernández, D. (2010). Tradiciones ideológicas de política exterior en las propuestas preelectorales 2009 de los partidos políticos uruguayos. En *III Congreso Uruguayo de Ciencia Política*. Asociación Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo [digital]
- Fernández Luzuriaga, W. y Pose, N. (2015). El parlamento uruguayo en la política exterior del segundo gobierno del Frente Amplio. *Colección*, 20(25), 41-80.
- Ferro, L., Fernández Luzuriaga, W. y Hernández Nilson, D. (2006). La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15(1), 129-150.
- González, J. (2014). La contribución de Uruguay para operaciones de paz en Naciones Unidas: acerca de las motivaciones y la interpretación de su record. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(1), 41-73
- Hartman, L. (2015). Leveraging Tools: Integrating Discourse and Ideas into the Analysis of EU Enlargement of the Western Balkans. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24(2), 49-66.
- Jiménez de Aréchaga, E. (1980). *El derecho internacional contemporáneo*. Madrid: Tecnos.
- López, C. (2015). Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay. *Colombia Internacional*, (83), 135-169.
- Milliken, J. (1999). The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Method. *European Journal of International Relations*, 5(2), 225-254.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2015). *Uruguay. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2016-2017*. Recuperado el primero de abril de 2016, de http://uruguayconsou.mrree.gub.uy_⁸

⁸ Los 20 artículos analizados en el trabajo fueron extraídos de la sección Noticias del sitio Web, 18 suscritos por la Dirección de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores, uno por la Presidencia de la República

- Moreno Rodríguez, R. (2003). *Diccionario de Ciencias Sociales. Tomo II*. Buenos Aires: Diccibibliografía Editora.
- Organización de las Naciones Unidas (1945). Carta de las Naciones Unidas. Firmada el 26 de junio de 1945 y entrada en vigor el 24 de octubre de 1945.
- Organización de las Naciones Unidas (3 de noviembre de 1950). Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas N.º 377 (V). "Unión pro paz".
- Organización de las Naciones Unidas (14 de diciembre de 1960). Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas N.º 1514 (XV). "Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales".
- Organización de las Naciones Unidas (24 de octubre de 1970). Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas N.º 2625 (XXV). "Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas".
- Pérez Antón, R. (2007). Partidos políticos y política exterior: matrices para su elaboración. En L. Ferro (Coords.), *Seminario Inserción Internacional del Uruguay* (pp. 104-108). Montevideo: Universidad de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores [digital]
- Pose, N. (2015). *La economía política de la inserción comercial externa en Uruguay: un análisis desde el retiro de las negociaciones del TISA* (Tesis de grado). Universidad de la República, Montevideo.
- Real de Azúa, C. (1986). *Escritos*. Montevideo: Arca.
- Russell, R. (1990). Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. En *Política exterior y toma de decisiones en América Latina* (pp. 255-274). Buenos Aires: RIAL.
- Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: the Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, (11), 303-326.
- Solari, A. E. (1965). *El tercerismo en el Uruguay. Ensayo*. Montevideo: Alfa.
- Urdinez, F., López, C. y de Oliveira, A. (2016). Mercosur and the Brazilian Leadership Challenge in the Era of Chinese Growth: A Uruguayan Foreign Policy Perspective. *New Global Studies Journal*, 10(1), 1-25.
- Vieira, M. A. (1980). *Naciones Unidas. Estructura y funcionamiento*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Cont. nota 8

("Chile respalda próxima presidencia rotativa uruguaya en el Consejo de Seguridad de la ONU" del 4/12/2015) y otro sin fuente ("Conferencia de prensa del Sr. Subsecretario José Luis Cancela en Naciones Unidas al ser elegido Uruguay como Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad por el período 2016-2017" del 15/10/2015).