

IX jornadas de Investigación  
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

## Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

Continuidad y ruptura  
entre las propuestas  
de política exterior del  
FA y el PN de 2009, y  
las tradiciones  
tercerista y resistente

Diego Hernández Nilson

# CONTINUIDADES Y RUPTURAS ENTRE LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA EXTERIOR DEL FA Y EL PN DE 2009, Y LAS TRADICIONES TERCERISTA Y RESISTENTE.<sup>1</sup>

Diego Hernández Nilson

PEI-UM-FCS

## RESUMEN

El trabajo analiza un aspecto particular de la relación entre las propuestas electorales sobre política exterior del FA y del PN en las elecciones de 2009 y las tradiciones ideológicas de política exterior uruguaya, tema más amplio ya abordado en otro trabajo. En este caso, el análisis se centra en la interpretación de rupturas y continuidades en la relación entre las propuestas electorales de estos dos partidos, y las tradiciones tercerista y resistente, respectivamente. En el caso del **FA**, la hipótesis central es que la propuesta electoral es el resultado de una tensión entre el impulso reformista o renovador iniciado por algunos sectores durante el pasado gobierno de Vázquez, y el respeto a la tradición tercerista, que finalmente se manifiesta como hegemónica en el programa de gobierno aprobado. Para el **PN**, se plantea un abandono paulatino de algunos elementos centrales de la tradición resistente, en particular los aspectos de anti imperialismo y de resistencia al panamericanismo. En ambos casos, la interpretación de las propuestas electorales se articula con el contexto mayor de la discusión política sobre inserción internacional desarrollada en el país en los últimos años.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010

## INTRODUCCIÓN

La idea de desarrollar el presente artículo se origina como aproximación inicial al análisis de algunas hipótesis secundarias, surgidas a partir de una investigación de 2010, en la que se estudia cómo las tradiciones ideológicas en la política exterior uruguaya se reflejan en las propuestas preelectorales para 2009 de los partidos con representación parlamentaria (Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson, 2010). La investigación se desarrolla en el Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Unidad Multidisciplinaria (UM-FCS), en el marco de la línea de investigación "Los Partidos Políticos Uruguayos y la Política Exterior Nacional". De esta forma se articulan dos líneas de acumulación de las investigaciones del PEI: el análisis de las propuestas preelectorales en política exterior y el estudio de las tradiciones ideológicas en política exterior uruguaya.

Desde la conformación del PEI se desarrolla una línea de investigación sobre política exterior uruguaya y partidos políticos, que se afianza formalmente en 1995. En ese marco, se define una metodología de estudio para la caracterización de las propuestas preelectorales, basada en la distinción de cinco variables, a saber: ideas básicas y principios rectores de la política exterior; inserción internacional del Uruguay en el Sistema Internacional; política de comercio exterior; MERCOSUR e integración regional; aspectos institucionales de la política exterior (Fernández Luzuriaga, 1998). Desde entonces, en cada elección se han analizado diferentes propuestas preelectorales y acuerdos de gobierno en política exterior. En 2009 esta tarea de investigación sistemática da lugar al Documento de Trabajo *La Política Exterior del Uruguay en las Elecciones Nacionales 2009* (Fernández Luzuriaga, 2009a), en el que se analizan las propuestas preelectorales de los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria presentadas para las elecciones de octubre de 2009 (en los documentos citados al final de la bibliografía se incluye un listado de los documentos tomados como propuesta preelectoral en cada partido).

Por otra parte, en 2009 se inicia una experiencia de investigación de las tradiciones ideológicas de la política exterior uruguaya, en el marco de la cual el PEI presenta tres trabajos en las VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias

Sociales (Brunetto, 2009; Fernández Luzuriaga, 2009a; 2009b; Hernández Nilson, 2009), y que constituye la segunda vertiente en la que se basa la mencionada investigación de 2010. Se caracterizan los principales aspectos que permiten definir las diferentes tradiciones, a partir de las formulaciones clásicas de cada una de ellas: las tradiciones universalista y resistente definidas en base al artículo *Política Internacional e Ideologías en el Uruguay* (Real de Azúa, 1987a) y la tradición tercerista en base al libro *El tercerismo en el Uruguay* (Solari, 1965).

Sobre estas dos líneas de acumulación se realiza la investigación inicialmente mencionada (Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson, 2010), en la que se analizan las propuestas programáticas de los cuatro partidos con representación parlamentaria, a la luz de las tradiciones ideológicas en política exterior. La corriente universalista (o colorada) es definida a través de dos componentes principales: confianza en la racionalidad universal ilustrada y en la ideología democrática-liberal como guías para definir el accionar exterior del país; para la corriente resistente (o blanca) se identifican tres aspectos: la salvaguardia de lo permanente, el descreimiento de las ideologías, y la invalidez de las divisiones de pueblos y gobiernos según categorías de aplicación universal (democráticos, dictatoriales, etc.); finalmente, para la tradición tercerista, se definen cinco componentes: la independencia espiritual, el antiimperialismo, la consideración de Estados Unidos de América (EUA) como el gran mal latinoamericano, la democracia, y una quinta categoría, generalmente definida como nacionalismo, pero que en algunos casos puede asumir la forma de un internacionalismo idealista.

A partir de este esquema de análisis, se plantean dos hipótesis. La primera propone que la concepción sobre política exterior del Frente Amplio (FA) se construye combinando elementos de la tradición resistente y del tercerismo. La segunda hipótesis plantea que las propuestas preelectorales de los partidos Colorado (PC) y Nacional (PN) reflejan los principales componentes de las tradiciones ideológicas universalista y resistente, respectivamente, a través de adaptaciones que mantienen alto grado de fidelidad a las formulaciones originales.

Como resultado de la mencionada investigación inicial, las hipótesis de partida son parcialmente confirmadas. En el caso del PC, la propuesta preelectoral evidencia un importante nivel de fidelidad a la tradición universalista. La propuesta del FA articula

de forma heterodoxa elementos de la tradición resistente y tercerista. Por último, el PC mantiene la mayoría de los aspectos de la tradición resistente, aunque abandonando o relativizando la actualidad algunas premisas.

En este contexto, durante el análisis llaman la atención dos aspectos, relacionados respectivamente a los programas del FA y del PN, que dan lugar a dos hipótesis secundarias, sobre las que se intenta indagar más profundamente en este trabajo. En relación al FA, el análisis del programa da la impresión de una reafirmación de varios de los principios históricos del tercerismo, en particular aquellos más claramente anti-imperialista y anti-yanquis, que contrastan con los cambios impulsados en relación a la visión de la inserción internacional del país durante el gobierno de Tabaré Vázquez. Respecto al PN, se evidencia el abandono de algunos postulados históricos, justamente muchos de aquellos adoptados por el FA en su integración de herencias de las corrientes resistente y tercerista.

## FRENTE AMPLIO

La propuesta electoral del FA en relación a la política exterior aparece como una construcción propia y original, que adopta propuestas de la tradición tercerista, las que a su vez combina con elementos de la ideología resistente (que en el caso de ciertas posturas nacionalistas parecen incluso predominar sobre el tercerismo). De esta forma se propone un alineamiento latinoamericanista, cuyos contenidos son en gran medida definidos relacionamente en oposición al accionar estadounidense, en tanto gran potencia mundial, dando lugar a un discurso anti-imperialista y anti-yanqui.

Esta percepción, que privilegia en la comprensión del sistema internacional la ubicación del país en el ámbito regional, latinoamericano y periférico, es doblemente heredera de la tradición resistente y del tercerismo. Por un lado, en relación a la región, toma de la tradición resistente la idea de destino común sudamericano (o hispanoamericano) y de la tradición tercerista la vocación integracionista como alternativa a la vulnerabilidad regional, comprendiendo la real significación de la dominación económica que sufren el país y la región. Por otro lado, en relación a Estados Unidos, toma de la tradición resistente la desconfianza a la inspiración

intervencionista del panamericanismo impulsado desde aquel país, y toma del tercerismo el definido cuestionamiento al imperialismo estadounidense, incorporando en la evaluación la dimensión económica de la dominación.

En el contexto particular de la propuesta preelectoral hacia el segundo gobierno histórico y consecutivo del FA, esta conjugación de las tradiciones resistente y tercerista es resultado de la preeminencia de una perspectiva tradicional y nacionalista sobre una visión que se podría definir como renovadora (sin intención de atribuir al adjetivo elementos valorativos o axiológicos). Estas dos visiones se manifestaron claramente durante el primer gobierno del FA, en el marco de una puja respecto al modelo de inserción internacional que guió la administración de Vázquez, fundamentalmente durante el período 2006-2008, cuando se discutió la posibilidad de suscribir un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC). Se evidencia en ese momento una tensión entre dos visiones de inserción internacional del país tanto al interior de la fuerza política como –sobre todo- del gobierno, cuya manifestación más clara se expresa en relación al estrechamiento de las relaciones con Estados Unidos: por un lado, un conjunto de sectores dispuestos a transformar o abandonar los principios de anti-yanquismo, o al menos a diferenciarlas del rumbo en inserción económica; y, por otro lado, otros sectores que se mantienen fieles a dichas premisas como fundamento desde el que elaborar la política de inserción del país, incluyendo la inserción económica.

La primera visión estuvo representada por los posicionamientos de Reinaldo Gargano como Canciller, sobre todo en su oposición al TLC y su perseverancia en la apuesta por la integración regional, a la que frecuentemente se atribuyen fundamentos en las coincidencias ideológicas, pese a las dificultades encontradas por el país en la región en el período. Dicha posición fue apoyada por la mayoría de los sectores del FA, incluido el Movimiento de Participación Popular (MPP), el Partido Comunista (PCU) y el Partido Socialista (PS). La segunda posición, renovadora respecto a los postulados históricos del FA en materia internacional, estuvo representada en el período por el accionar del ministro de Economía Danilo Astori y del ministro de Industria Jorga Lepra, impulsores del estrechamiento de los lazos económicos con EUA. Esta visión relativiza la postura anti-imperialista, desconfía de las oportunidades que el país pueda hallar en la región y busca una nueva comprensión del sistema internacional, en vistas de las transformaciones acontecidas en las últimas dos décadas.

La postura tradicionalista se erigió como hegemónica en todos los ámbitos de disputa al interior de la fuerza política durante el gobierno de Vázquez (y frecuentemente también al interior del gobierno), así como durante la elaboración de la propuesta para las elecciones de 2009, en particular en el Congreso del FA de diciembre de 2008 (órgano encargado de redactar el programa), donde el MPP, el PCU y el PS aparecen sobre representados respecto a las proporciones alcanzadas en las elecciones nacionales.

La hegemonía absoluta de la visión tradicional frenteamplista se manifiesta en la propia manutención del título “El Uruguay integrado”, que viene de la propuesta de política exterior de 2004 (anterior a la irrupción del citado impulso renovador), cuya vocación regionalista refleja herencias resistentes y terceristas. Este legado anti-yanqui, heredado del tercerismo, también se manifiesta en el posicionamiento crítico respecto al vínculo con EUA: “un TLC, en los términos y condiciones que Estados Unidos ha negociado con Perú o Colombia es incompatible con las necesidades y los objetivos del desarrollo nacional, [...]. Estos términos y condiciones tampoco son aceptables en acuerdos tipo TIFA o similares.” (Fernández Luzuriaga, 2010: 9). La influencia tercerista se manifiesta además en la búsqueda de alineamientos con algunos gobiernos populistas de la región y en la comprensión del sistema internacional sobre la lógica centro/periferia.

La propuesta básica del FA se fundamenta en la alineación con la región, que incluye el alineamiento con los países que integran el ALBA, pasibles de ser agrupados bajo el calificativo de populistas. Como se señaló, esto se contrapone a la toma de distancia respecto a Estados Unidos, luego del estrechamiento del vínculo bilateral acontecido a comienzos del gobierno de Vázquez. En este contexto se reivindica la coexistencia de ámbitos como, MERCOSUR, CAN, ALBA y UNASUR como parte de un mismo proceso de creación de un bloque latinoamericano que apunte a la integración política y al sustento para las relaciones comerciales (Ibíd.: 9), lo que evidentemente es una herencia tercerista. Este alineamiento con la región también se manifiesta en el apoyo a una reforma de la ONU que incluya una banca para un país latinoamericano en el Consejo de Seguridad, idea que nuevamente busca apoyar la modificación del statu quo internacional y evitar el conformismo con su situación actual, idea que también se

refleja en planteos como el alineamiento con el G-20 en las negociaciones de la Ronda de Doha y en otros Organismos Internacionales.

También es interesante destacar la idea de una supeditación de lo comercial a lo político, en el entendido que la inserción internacional es en primer lugar una cuestión política, a la que se subordina el aspecto comercial. Esta posición reitera parte de la argumentación esgrimida por la visión más tradicionalista en el marco de la pugna antes mencionada entre dos posiciones al interior del FA.

En conclusión, la propuesta internacional del programa del FA, con todas sus fidelidades y modificaciones, es en gran parte un reflejo de esta relación de fuerzas. Sin embargo, debe considerarse que estas dos posiciones polares no siempre tienen un límite definido, sino que se constituyen sobre una dialéctica de renovación y conservadurismo que no en todos los casos mantiene fidelidades de cada sector. Así, por ejemplo, se superaron (al menos parcialmente) posición críticas respecto a nuevos fenómenos fundamentales en el sistema internacional, como la promoción de inversiones extranjeras o la acción de fuerzas militares internacionales en el ámbito interno de países, en el marco de lo postulado en la Carta de Naciones Unidas. De todos modos, la perspectiva más tradicionalista, inspirada en herencias de las corrientes resistente y tercerista, intenta presentar a través de la propuesta electoral de 2009 una actualización de los principales contenidos de ambas tradiciones, manteniendo posicionamientos y consignas históricas, así como formas de interpretar el sistema internacional y las posibilidades del país de una inserción exitosa.

## PARTIDO NACIONAL

La concepción básica de la política exterior que postula el programa del Partido Nacional considera a ésta como herramienta para “Fortalecer la Nación” en tanto “entidad políticamente independiente” (Ibíd.: 19), lo que remite nuevamente a la idea central de la tradición resistente ya mencionada en el análisis del FA: la importancia de salvaguardar la soberanía nacional como guía de acción para el país en el mundo.



En este mismo sentido, la propuesta blanca reivindica muchos de los principios rectores fundamentales de la política exterior uruguaya, en tanto instrumento para la reafirmación de la independencia nacional y la promoción de los intereses políticos y comerciales del país. Esto es una clara herencia de la formulación original de la tradición resistente en el pensamiento de Luis Alberto de Herrera, que parte de la evaluación de las vías de defensa de los países pequeños en el sistema internacional. Así, una vez más se observa una reivindicación de los principios históricos de la política exterior uruguaya (y del apego a las normas de derecho internacional) en un sentido diferente al que lo hacen los otros dos partidos principales (sin perjuicio que cada partido también incorpore en su propuesta algunos argumentos esgrimidos originalmente por los demás). Así, mientras la propuesta del PN reafirma el respeto a los principios rectores de la política externa en tanto principal medio de defensa de un país pequeño en el sistema internacional, el FA lo reclama como respuesta al imperialismo de EUA, y el PC como reivindicación del derecho internacional, en tanto expresión positiva de la racionalidad universal.

En este mismo sentido de defensa de los intereses de los países pequeños, el programa del PN también recoge como idea básica, la defensa del multilateralismo a nivel de Naciones Unidas (ONU), postulando el apoyo a las misiones de paz en las que se involucra el organismo y la búsqueda de una mayor eficacia de la Secretaría General.

Otra idea básica de la propuesta del PN sobre la política exterior es la oposición planteada entre la definición de una política exterior “apoyada en acuerdos amplios sobre la mejor manera de defender los intereses nacionales”, y no “sobre simpatías ideológicas con gobiernos extranjeros” (Ibíd.: 26). Sin perjuicio que la búsqueda de acuerdos pueda ser un elemento presente en todas las propuestas, lo interesante del planteo es la desconfianza hacia el elementos ideológico como guía de acción para las relaciones externas del país, postulado que ya estaba presente en las primeras elaboraciones de la tradición resistente, reticentes a acercarse a las potencias mundiales en base a su asociación con posiciones ideológicas.

A nivel de inserción internacional, el PN propone “Avanzar en una estrategia de regionalismo abierto, impulsando un MERCOSUR flexible y beneficioso para los socios menores”. (Partido Nacional, 2009: 27). Se bien la noción de regionalismo

abierto, originada en la CEPAL en la década de 1990, es evidentemente posterior e independiente de la tradición resistente, refleja una vocación regionalista que fue inicialmente postulada por dicha corriente ideológica (como se señaló también al abordar la propuesta del FA).

Sin embargo, esta apuesta a la región aparece algo relativizada en la propuesta electoral nacionalista respecto al tradicional postulado de la corriente resistente. Por un lado, el documento del PN advierte la necesidad de avanzar paralelamente en acuerdos bilaterales y extraregionales, que eviten atar al país a la región. Por otro lado, lo que es más importante, el PN propone una “profundización del MERCOSUR como herramienta estrictamente económica y comercial.” (Ibíd.: 20), considerando que el ámbito de coordinación política a privilegiar en el continente es la OEA, en detrimento de otras instancias, en particular la UNASUR. Ello parece ir en directa oposición al recelo que la corriente resistente mostraba frente al panamericanismo, incluyendo en particular la Unión Panamericana (antecedente de la OEA).

En el mismo sentido, el PN plantea contribuir al fortalecimiento de los instrumentos de seguridad colectiva en la región, particularmente la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, verdadera heredera de los planteos de defensa colectiva originados en el Acta de Chapultepec, también fuertemente resistida por Herrera. Estos planteos en general parecen apuntar a posicionarse en oposición a “a la creación de nuevos organismos políticos que atenten contra la unidad regional y nuestra independencia política, como la UNASUR”. (Partido Nacional 2009: 28). Sin embargo, esta estrategia de fondo también parece ir a contrapelo de los principales postulados resistentes, pues dicha corriente ideológica siempre defendió el ámbito regional, una definición originada en la oposición a la vocación panamericanista defendida desde el universalismo.

De esta forma, en resumen, se observa que muchas de las categorías históricas de la tradición resistente son mantenidas, en particular la prioridad asignada a la definición del interés nacional en la definición de lineamientos de inserción. En la misma línea también se inscribe el apelo al respeto a los principios rectores de la política exterior uruguaya y al apego al derecho internacional, fundamentado en la

condición de país pequeño, cuya sobrevivencia en el sistema internacional depende del respeto de dichos instrumentos.

Sin embargo, no hay ninguna mención a uno de los elementos fundamentales que definen la tradición resistente: el posicionamiento anti-imperialista, y, asociado a ello, el recelo hacia las iniciativas panamericanistas en general y hacia Estados Unidos en particular. Por el contrario, aparece una defensa del panamericanismo de la OEA, al que históricamente se opone la tradición resistente. Quizás es asociado a ello que la vocación regionalista, así como el fundamento identitario e histórico de ésta, aparezca muy devaluado, siendo apenas una defensa relativa a la integración comercial con la región.

## CONCLUSIONES

En conclusión, estos dos aspectos de particular articulación entre las propuestas preelectorales del FA y del PN, y las premisas de las tradiciones ideológicas de las que se esperaba ambas propuestas abrevaran, permite reafirmar una hipótesis heurística ya planteada en el final del artículo inicial (Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson, 2010). A saber, que

“los posicionamientos de los partidos políticos uruguayos respecto a las tradiciones ideológicas de política exterior no son sólo producto de la relación de cada partido con la tradición correspondiente, en una dinámica unilateral ruptura-continuidad al interior de la fuerza política. La elaboración de las propuestas electorales - y en consecuencia, la fidelidad mantenida con las tradiciones - también es resultado de una dinámica relacional entre los postulados de cada propuesta respecto a los demás partidos en competencia electoral. Esta hipótesis, por demás plausible, significa que la dimensión internacional se vuelve un aspecto fundamental en la dinámica de diferenciación de un partido a otro en el marco de la oferta electoral, además de un aspecto definitorio de la fidelidad histórica con la identidad del propio partido.” (Ibíd.: 41).

En este sentido, cabe preguntarse si la perseverancia de la propuesta del FA en las premisas históricas terceristas de anti-yanquismo e integración regional basada en

coincidencias ideológicas; y, por otro lado, el abandono en la propuesta del PN de los postulados anti-imperialistas de la tradición resistente, no consituyen formas de lograr la identificación del electorado y la diferenciación respecto a las propustas de los otros partidos.

## BIBLIOGRAFÍA

Brunetto, María José (2009). “Continuidades y Quiebres en la Política Exterior Uruguaya en el Siglo XX”, en *VIII Jornadas de Investigación. “El Futuro del País en Debate”*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República. CD-Rom. ISBN 9789974-0-05662.

Caetano, Gerardo y José Rilla (2004). “Los Partidos Políticos Uruguayos en el Siglo XX”, en *El Uruguay del Siglo XX. Tomo II: La Política*. Colección dirigida por Benjamín Nahum. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política. p. 15-64.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2009 - I). *La Política Exterior del Uruguay en las Elecciones Nacionales 2009*, Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, Serie Documentos de Trabajo N° 76.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2009 - II). “Tradiciones Ideológicas en la Política Exterior Uruguaya: un Aporte a la Comprensión de las Propuestas Preelectorales 2009”. En *IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Centros y Periferias: Equilibrios y Asimetrías en las Relaciones de Poder*, ciudad de Santa Fe: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe. CD-Rom. ISBN 978-987-21316-3-0.

Ferrater Mora, José (1951). *Diccionario de Filosofía*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Hernández Nilson, Diego (2009). “Genealogías y Trayectorias en las Tradiciones e Ideologías de la Política Exterior Uruguaya”, en *VIII Jornadas de Investigación. “El Futuro del País en Debate*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República. CD-Rom. ISBN 9789974-0-05662.

Pérez, Romeo (2004). “Un Siglo de Política Exterior”, en *El Uruguay del Siglo XX. Tomo II: La Política*. Colección dirigida por Benjamín Nahum. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política. p. 95-135.

Real de Azúa, Carlos (1987a). “Política Internacional e Ideologías en el Uruguay”, en *Escritos*, Montevideo: Arca. p. 233-262. Publicación original, Revista Marcha N° 966, Montevideo, 3 de julio de 1959.

Real de Azúa, Carlos (1987b). *Curso de Política Internacional*, Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Artigas del Servicio Exterior.

Solari, Aldo E. (1965). *El Tercerismo en el Uruguay. Ensayo*, Montevideo: Editorial Alfa.

## **Documentos**

Constitución de la República. (Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004).

Frente Amplio (2009). *V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini. 13 y 14 de diciembre de 2008*, Montevideo.

Partido Colorado (2009). *Programa de Gobierno, Partido Colorado. “Una Nueva Forma de Pensar y Hacer Política con los Principios y Valores Batllistas”*. Presidente Pedro Bordaberry, Montevideo.

Partido Independiente (2009). *Prioridades para un Uruguay más Justo e Integrado. Cambiá la Política*, Montevideo.

Partido Nacional (2009). *Un País Independiente, Justo y Próspero. Lacalle - Larrañaga. Gobierno Nacional 2010-2015*, Montevideo.

