

# **Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985 – 2015)**

---

La importancia de las instituciones, las ideas y los  
intereses de los actores

Camilo M. López Burian

Tutor: Dr. Carlos Luján

Tesis de Doctorado en Ciencia Política

2015

Universidad de la República

Facultad de Ciencias Sociales

Instituto de Ciencia Política

*A Verónica y Mateo,  
por llenar mis días de una alegría inmensa.*

## **Agradecimientos**

En primer lugar quiero agradecer al Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (ICP – FCS – UdelaR), lugar donde tuve el privilegio de realizar mi formación de posgrado, contando con el apoyo y la generosidad de su comunidad académica. La Comisión Académica de Posgrado de UdelaR, a través de una beca de 24 meses de duración, me permitió concentrarme en la tesis doctoral. Mientras que la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nivel Superior (CAPES - Brasil) me brindó el apoyo financiero para realizar una instancia de investigación de doctorado sándwich en la Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) durante cuatro meses en 2015.

Valentina Curto y Lucía Monteiro fueron mis compañeras de ruta en el proceso de cursada, a la vez que se constituyeron en un círculo de debate en torno a los asuntos que nos propusimos investigar. Por su calidez y sus aportes me siento agradecido.

Lincoln Bizzozero y Romeo Pérez, como evaluadores del proyecto de tesis, realizaron contribuciones y críticas que ayudaron a mejorar el mismo. A la vez que Jorge Lanzaro y María Ester Mancebo, como coordinadores del Programa de Doctorado, acompañaron el proceso y participaron en las evaluaciones del proyecto contribuyendo a mejorarlo. A todos ellos muchas gracias por ayudarme a mejorar la propuesta de investigación. Gerardo Caetano participó de las instancias de evaluación y además me facilitó datos históricos que procesó junto a Natalia Carrau; su generosidad y sus recomendaciones fueron una ayuda importantísima para afinar la mirada en perspectiva histórica, particularmente desde la restauración democrática de 1985 en adelante y orientar la búsqueda de información en fuentes primarias. En este mismo sentido, quiero dejar constancia de mi gratitud con Isabel Clemente, del Programa de Estudios Internacionales de la Unidad Multidisciplinaria (FCS – UdelaR), quien me dio indicaciones valiosas para reconstruir líneas de larga duración en la historia de la política exterior uruguaya.

Kathryn Sikkink (Harvard Kennedy School) realizó comentarios sobre las hipótesis y el encuadre teórico de la tesis. Sus críticas y sugerencias fueron de gran importancia para la estructuración del argumento. El tiempo que me brindó fue un privilegio que agradezco muchísimo. Agradezco, también a Kai Michael Kenkel, del Instituto de Relações Internacionais de la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, por sus sugerencias teóricas.

Especialmente quiero agradecer a Santiago Acuña, Carolina Bueno, Ramiro Cavadini, Daniel Flores, Inés Fynn, Sebastián González, Bernardo Hernández, Delmira Louis, Paula Píriz, Diego Prato, Paula Rodríguez y Alicia Zunino. Ellos fueron estudiantes en mis cursos y se sumaron a un taller de metodología en el que trabajamos en el diseño, pretesteo, implementación y evaluación de la encuesta aplicada a los legisladores uruguayos durante el segundo semestre de 2013. Juan Manuel Morando y Daniela de los Santos trabajaron conmigo en el procesamiento de los microdatos. María Gracia Delgado me ayudó a coordinar este trabajo y me brindó un generoso intercambio durante todo el proceso; su compromiso y colaboración fue un privilegio. Para todas y todos estos jóvenes va mi agradecimiento por su compromiso, dedicación y por brindarme la oportunidad de aprender con ellos y de ellos.

En el ICP me vi rodeado de una comunidad académica que me alentó, me brindó aportes, críticas, recomendaciones y sugerencias. A José Busquets, Julián Gonzalez, Diego Luján, Juan Andrés Moraes, Conrado Ramos, José Rilla, Cecilia Rocha, Lucía Selios, Luis Senatore y Jaime

Yaffé, mi agradecimiento por ayudar a mejorar mis planteos en lo teórico, lo metodológico y en torno al asunto en cuestión. Agradezco a Daniel Buquet y Antonio Cardarello por facilitarme datos procesados por ellos mismos para sus trabajos de investigación y evacuar mis dudas sobre la selección de variables en las modelizaciones. Mi agradecimiento también para Adolfo Garcé por contribuir con bibliografía muy importante para el marco teórico y ser un crítico y atento lector de mis reflexiones avanzadas durante la realización de un curso a su cargo. Quiero agradecer particularmente la generosidad de Daniel Chasquetti quien además de realizar aportes sobre las modelizaciones me brindó datos recogidos y procesados por él para mejorar mi trabajo.

Agradezco a Florencia Sanz, compañera en la directiva de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP), por su apoyo e impulso para que avanze en este proyecto.

Agradezco a mis colegas docentes de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UdelaR por su apoyo. En este ámbito cuento con un espacio curricular donde someter mi trabajo de investigación al debate con estudiantes.

Quiero agradecer a Carlos Casacuberta, del Departamento de Economía (FCS – UdelaR), quien generosamente me brindó su tiempo y conocimiento en econometría para discutir la elaboración de los modelos de regresión que se desarrollan en la tesis. Francisco Rosas, del Centro de Investigaciones Económicas del Uruguay (CINVE), me realizó comentarios y aportes para mejorar las modelizaciones al discutir sobre el conjunto de variables independientes seleccionadas. Por su ayuda quiero agradecerles.

Quiero agradecer también a Juan Pablo Luna, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, por sus comentarios sobre la selección teórica de las variables a incluir en los modelos, al igual que por proponerme alternativas metodológicas. Pedro Feliú Ribeiro, de la Universidade de São Paulo (USP), y Francisco Urdínez, del King's College y la USP, discutieron las modelizaciones, tanto en sus aspectos teóricos y como estadísticos. Sus contribuciones fueron claves para la formulación final de los mismos. A ambos les agradezco la calidez y la generosidad de ayudarme a mejorar mi trabajo durante mi estadía en la USP.

Les agradezco a Pedro Feliú Ribeiro, Janina Onuki y Amâncio de Oliveira, cuyo trabajo forma parte de mis referencias teóricas, por haberme invitado, en 2015, a exponer los argumentos de este trabajo en el Instituto de Relações Internacionais de la Universidade de São Paulo (IRI – USP), bajo el formato de Seminario de Posgrado. El debate, las críticas y los aportes de profesores y estudiantes ayudaron a mejorar mucho mi trabajo.

Rodinei Silva, de la Universidade Federal de São Carlos, con quien emprendimos la tarea de escribir un trabajo sobre Uruguay y Brasil me ayudó a avanzar en el desarrollo de algunas ideas y me permitió discutir sus avances teóricos y empíricos, a la vez que contribuyó a mejorar el análisis que propuse para el caso uruguayo. Por su generosidad y ayuda, va mi agradecimiento.

Quiero agradecer a André Reis da Silva, de la Universidade Federal de Rio Grande do Sul, quien en 2015 me abrió las puertas de su curso sobre Política Externa de Brasil para someter a discusión los principales argumentos sobre las relaciones de Uruguay con Brasil que se presentan en este trabajo.

En la PUCRS fui recibido por la comunidad académica del Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Maria Izabel Mallmann acompañó mi trabajo durante la estadía en Porto

Alegre. Su apoyo contribuyó para la mejoría de los argumentos de mi tesis y me dio la posibilidad de aprender colectivamente con los estudiantes de posgrado del curso de Metodología de la Investigación al proponerme el desafío de colaborar como docente en el curso. Su calidez y sus aportes hacen de mi estadía en la PUCRS un mojón clave en el proceso de investigación. Agradezco a Teresa Schneider Marques por sus comentarios y sugerencias que me ayudaron a profundizar el estudio sobre Brasil y su papel central en la orientación internacional de la región. A André Salata, coordinador del Centro Brasileiro de Pesquisa sobre Democracia (CBPD - PUCRS), quiero agradecerle su ayuda para mejorar los modelos de regresión que se presentan en el trabajo. En el CBPD, Vagner Vargas y Felipe Comunelho fueron dos compañeros de mate, café y discusiones que enriquecieron mi trabajo. El tiempo en la PUCRS, los aportes de la comunidad académica del CBPD, y la calidez de los gaúchos fue fundamental para el impulso final de cierre de esta investigación que fue culminada de redactar en esas tierras.

Finalmente quiero agradecer a Carlos Luján, quien orientó este trabajo, por brindarme una formación basada en el constante estímulo para avanzar hacia una zona de aprendizaje que me desafiaba y hacía que abandonase la zona de confort. Por ser crítico, exigente, generoso, cálido y profundamente humano, mi agradecimiento de todo corazón. Los aprendizajes de esta etapa lo tienen como gran responsable, mi deuda intelectual con él no puede ser mensurada, por eso solo puedo decir: gracias.

Les agradezco cada aporte y cada crítica que me realizaron. Los errores son mi entera responsabilidad y no fruto de las contribuciones generosas que recibí. A todas y todos mi agradecimiento.

A mis padres que me criaron en una casa donde se discutía de política, muchas gracias. A mis amigos de siempre, un abrazo apretado. A Verónica y Mateo, gracias por el amor sencillo de cada día y perdonen a este esposo, y padre, por el tiempo que les robó para dedicarse a este trabajo que tanto le apasiona.

## Tabla de contenidos

Índice de cuadros, gráficos y tablas.....	8
Introducción.....	12
Capítulo 1: Partidos políticos y política exterior.....	19
Introducción.....	19
1.1 Partidos políticos y política exterior: las alternativas explicativas que brinda la literatura.....	22
1.2 Explicaciones teóricas sobre la orientación de las políticas públicas: descartando hipótesis rivales y recogiendo aspectos para tener presentes.....	41
1.2.1 Los enfoques sistémicos y estructuralistas.....	46
1.2.2 Los enfoques “sociocéntricos”: los grupos y su influencia.....	47
1.2.3 La autonomía del Estado.....	50
1.2.4 La elección racional y la supervivencia política.....	53
1.3 Actores e instituciones en la acción política: definiciones operacionales.....	55
1.3.1 Las instituciones.....	58
1.3.2 Los actores.....	59
1.3.3 Ideas, intereses e instituciones en la política exterior.....	63
1.4 Algunas preguntas e hipótesis de trabajo.....	72
Capítulo 2: Métodos y técnicas.....	76
Introducción.....	76
2.1. Lo macro: El análisis histórico.....	77
2.2 Lo micro: Las preferencias de los partidos, sus fracciones y grupos de fracciones sobre la política exterior.....	83
Capítulo 3: La política exterior como política pública.....	104
Introducción.....	104
3.1 Continuidad o cambio en la política exterior uruguaya: ¿política de estado o política de partidos?.....	105
3.2 Las reglas institucionales del juego político y los actores involucrados.....	115
3.3 La política exterior como variable dependiente: sus posibles orientaciones.....	132
3.4 El juego político y las decisiones en política exterior en la mirada de los actores.....	136
3.5 A modo de balance.....	145
Capítulo 4: La política exterior uruguaya de 1985 a 2010: una mirada a la luz de la alternancia de los partidos y las fracciones.....	148
Introducción.....	148
4.1 La <i>path dependence</i> y la construcción de las tradiciones de política exterior de los partidos políticos uruguayos.....	150

4.2 Entre el regionalismo abierto en clave liberal y la zona de libre comercio (1985-2000).....	179
4.2.1 La política exterior en el primer gobierno de Julio María Sanguinetti (1985 – 1990).....	182
4.2.2 La política exterior en el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990 – 1995).....	188
4.2.3 La política exterior en el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995 – 2000).....	198
4.3 El norte es Estados Unidos (2000 – 2005).....	205
4.4 El regionalismo abierto en clave socialdemócrata (2005 – 2010).....	213
4.5 A modo de resumen: las orientaciones de la política exterior uruguaya entre 1985 y 2005..	231
Capítulo 5: La política exterior en tiempos de Mujica (2010 – 2015).....	236
Introducción.....	236
5.1 El escenario político.....	237
5.2 El posicionamiento de los partidos y sus fracciones en el eje izquierda – derecha.....	241
5.3 Partidos, fracciones y alas de partidos frente a la política exterior.....	244
5.3.1 La priorización de los horizontes geográficos.....	245
5.3.2 La coyuntura regional e internacional como variable contextual: la mirada sobre el afuera.....	268
5.3.3 La priorización de los socios o aliados.....	274
5.3.4 La priorización de los temas de agenda.....	294
5.3.5 Convergencias y divergencias en la política exterior uruguaya: una mirada inter e intra partidaria.....	301
5.4 La política exterior reorientada.....	304
5.5 A modo de balance.....	322
Capítulo 6: Las causas de las orientaciones de la política exterior uruguaya.....	324
Introducción.....	324
6.1 Las matrices en política exterior de los partidos, sus fracciones y los agrupamientos de fracciones.....	325
6.1.1 El posicionamiento sobre el modelo de desarrollo.....	326
6.1.2 El posicionamiento sobre el régimen político.....	332
6.1.3 El posicionamiento ante los procesos de integración regional.....	334
6.1.4 Las tradiciones en la política exterior.....	336
6.1.5 De las matrices de política exterior a los lineamientos programáticos.....	345
6.2 Los condicionantes del posicionamiento de los legisladores: instituciones, ideas e intereses.....	353
Conclusiones.....	361
Bibliografía.....	370
Anexos.....	393

## Índice de cuadros, gráficos y tablas.

### Cuadros

1. Dimensiones que componen las matrices de pensamiento en política exterior clasificadas por filosofías públicas.....	95
2. Matriz de actitudes democráticas. Tipologías construidas a partir del cruce de ejes libertad e igualdad.....	98
3. Mapa de poderes y dispositivos formales en las relaciones Ejecutivo-Legislativo (desde la Constitución de 1967).....	123
4. Preferencias sobre la orientación de la política exterior clasificadas por filosofías públicas.....	133
5. Tipología de posibles orientaciones de la política exterior del Uruguay según el foco territorial elegido y los países priorizados como aliados.....	134
6. Modelos decisorios predominantes según temática internacional y actores participantes del proceso de toma de decisiones durante el Gobierno de Tabaré Vázquez (2005 – 2010).....	145
7. Tipología de las tradiciones en política exterior de los partidos y fracciones de partido de Uruguay.....	172
8. Resumen de las preferencias de los actores sobre la orientación de la política exterior.....	301
9. Llamados a Sala al Ministro de Relaciones Exteriores (2010 – 2015).....	305
10. Valores posibles para cada dimensión de las matrices de pensamiento en política exterior clasificadas por filosofías públicas.....	325
11. Matrices de pensamiento en política exterior por partido y ala de partido.....	346
12. Ideas programáticas correspondientes a las filosofías públicas de izquierda y de derecha sobre política exterior.....	348
13. Condicionantes del posicionamiento de los legisladores en política exterior. Resumen de variables: independientes, de control y dependiente.....	355

### Gráficos

1. Llamados a Sala y en Régimen de Comisión General a los ministros de Relaciones Exteriores por período de Gobierno (1985 – 2015).....	114
2. Leyes según nivel de importancia (1995 – 2013).....	120
3. Fragmentación del sistema de partidos uruguayo (1985 – 2015).....	124
4. Fraccionalización parlamentaria de los partidos uruguayos (1985 – 2015).....	125
5. Evolución de las exportaciones e importaciones de Uruguay (1985 – 2015) (en millones de USD).....	202
6. Evolución de las exportaciones uruguayas en USD por destino (2000 – 2010).....	211
7. Autoidentificación de los legisladores en el eje izquierda – derecha, agrupados por partido político de pertenencia (2010 – 2015).....	243
8. Influencia de países y bloques en la política exterior uruguaya. A juicio de todos los legisladores.....	268
9. Influencia de países y bloques en la política exterior uruguaya. Por partido de pertenencia.....	269
10. Influencia de dinámicas regionales o globales. Por partido de pertenencia.....	269
11. Exportaciones uruguayas por destinos (Bloques) en USD (2001 – 2014).....	313
12. Exportaciones uruguayas por destinos (algunos países) en USD (2001 – 2014).....	314
13. Promedio del porcentaje en manos del Estado de diferentes dimensiones del Estado.....	329
14. Efecto marginal del posicionamiento ideológico sobre el posicionamiento de los legisladores en política exterior.....	358

### Tablas

1. Cantidad y porcentaje de legisladores encuestados según cámara y partido.....	84
2. Cantidad de legisladores por partido y fracción (2010 – 2015).....	85
3. Cantidad y porcentaje de legisladores encuestados según cámara y fracción.....	85
4. Presidencialismo en las Constituciones Uruguayas.....	116
5. Evolución de los institutos parlamentaristas en las Constituciones Uruguayas.....	116



6. Modificación de leyes sancionadas por las Comisiones de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores (CAICSS) y de la Cámara de Representantes (CAICRR) (2010 - 2015).....	123
7. Apoyo legislativo de los Presidentes (1985 – 2015).....	124
8. Situación del Ejecutivo en las Cámaras (en años) (1985 – 2015).....	129
9. Disciplina de los partidos en el Parlamento (promedios de resultados) (1985 – 2005).....	129
10. Disciplina legislativa de las coaliciones cartelizadas en Uruguay (aplicando el Índice de Rice).....	129
11. Gabinetes formados en Uruguay (1985-2015).....	131
12. Distribución de los cuatro principales ministerios según gabinete presidencial (1985 – 2012).....	131
13. Influencia de los actores en el ciclo de la política exterior uruguaya a juicio de todos los legisladores (%).....	136
14. Influencia de factores en el ciclo de la política exterior uruguaya a juicio de todos los legisladores (%).....	138
15. Influencia de las ideas de los actores en el ciclo de la política exterior uruguaya a juicio de todos los legisladores (%).....	139
16. Influencia de los intereses de los actores en el ciclo de la política exterior uruguaya a juicio de todos los legisladores (%).....	141
17. Preferencias de los legisladores uruguayos sobre el modelo decisorio en política exterior (%).....	143
18. Modelo decisorio en política exterior predominante por período de gobierno a juicio de los legisladores (%).....	141
19. Interés (solo mucho) de asociación con países y regiones en el diseño de la política exterior del gobierno (en %).....	177
20. Posición ideológica de las coaliciones y los partidos de gobierno (1985 – 2010).....	181
21. Resultados de las elecciones de 1984 (votos válidos).....	182
22. Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda derecha en 1986.....	183
23. Resultados de las elecciones de 1989 (votos válidos).....	189
24. Coaliciones durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990 -1995).....	189
25. Posición ideológica de los partidos políticos uruguayos (1990 – 1995).....	190
26. Resultados de las elecciones de 1994 (votos válidos).....	198
27. Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda derecha en 1997.....	198
28. Evolución del comercio internacional y con el MERCOSUR (en millones de dólares corrientes)....	202
29. Resultados de las elecciones de 1999 (votos válidos).....	205
30. Posición ideológica de los partidos políticos uruguayos (2000 – 2005).....	206
31. Indicadores sobre la formación del gobierno de Jorge Batlle (2000 – 2005).....	207
32. Resultados de las elecciones de 2004 (votos válidos) y distribución de bancas en el Parlamento.....	213
33. Posición ideológica de los partidos políticos uruguayos (2005 – 2010).....	213
34. Peso de fracciones del FA en el gabinete, en el Parlamento y en el partido (2005 – 2010).....	214
35. Opciones de inserción internacional en la visión de las elites (2007) (en %).....	218
36. Votos en las primarias del FA, PN y PC por precandidato (2009).....	237
37. Posición de los principales precandidatos en el eje izquierda – derecha (2009).....	238
38. Votos válidos por partido en la elección legislativa de 2009.....	238
39. Representación parlamentaria por partido según resultados de la elección legislativa de 2009.....	238
40. Desempeño de las fracciones en la elección legislativa de 2009.....	239
41. Votación balotaje 2009.....	239
42. Senadores electos por el FA (2010 – 2015) y ministros de Mujica, por fracción (marzo de 2010)....	240
43. Ubicación de los partidos en el eje izquierda-derecha (2010 – 2015).....	242
44. Ubicación de las fracciones de los partidos en el eje izquierda-derecha, según autoidentificación de los miembros de las fracciones evaluadas (2010 – 2015).....	243
45. Ubicación ideológica de las fracciones, por alas de partidos (2010 – 2015).....	244
46. Foco territorial prioritario de la política exterior, por partido.....	247
47. Foco territorial prioritario de la política exterior, por ala ideológica de partido.....	248

48. Foco territorial prioritario de la política exterior para las fracciones del FA.....	248
49. Región a la priorizada en política exterior por los legisladores (respuestas segmentadas por partido).....	254
50. Región a la priorizada en política exterior por los legisladores (respuestas segmentadas por ala de partido).....	255
51. Institución aproximada a la idea de región a la priorizada en política exterior por los legisladores (respuestas segmentadas por partido).....	256
52. Institución aproximada a la idea de región a la priorizada en política exterior por los legisladores del FA (respuestas segmentadas por ala de partido).....	258
53. Instituciones que deberían fortalecerse a través de la política exterior uruguaya. Frecuencias de respuesta según momento de mención.....	259
54. Preferencias de los partidos sobre capacidades instituciones de algunas instituciones del MERCOSUR y la dinámica de los actores en este ámbito. Frecuencias de respuesta por partido.....	262
55. Legisladores que están de acuerdo o no con el ingreso de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico, por partido.....	263
56. Alas ideológicas y fracciones de acuerdo o no con el ingreso de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico, dentro del FA.....	264
57. Percepciones de los legisladores uruguayos en torno a la soberanía, la supranacionalidad y la intergubernamentalidad en procesos de integración regional.....	267
58. Percepciones de los legisladores uruguayos sobre el país que genera más confianza para mantener la paz mundial.....	271
59. Percepciones de los legisladores uruguayos sobre el país que genera más desconfianza para mantener la paz mundial.....	273
60. Aliados privilegiados en política exterior.....	274
61. Postura ante la firma de TLCs bilaterales con Estados Unidos de América, la Unión Europea o China.....	276
62. Apoyo a la firma de TLCs bilaterales con Estados Unidos de América, la Unión Europea o China (por fracción o ala de partido).....	277
63. Posturas frente al ALCA y el TLC con Estados Unidos de América de 2006 – 2007 (en % de respuestas).....	278
64. Posturas frente al ALCA por ala de partido (en % de respuestas).....	278
65. Posturas de alas del PC y PN y fracciones del FA frente al TLC con Estados Unidos de América de 2006 – 2007 (en % de respuestas).....	279
66. Apoyo a la firma de tratados de defensa con Estados Unidos de América o China.....	280
67. Apoyo a la firma de tratados de defensa con Estados Unidos de América o China (por ala de partido).....	280
68. Posición frente a coordinar la política de Defensa Nacional del país con una política de Defensa Regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano de UNASUR. Por partido.....	281
69. Actor que debe intervenir en conflicto armado en la región.....	281
70. Actor que debe intervenir en conflicto armado en la región.....	282
71. Ubicación ideológica del encuestado – Acuerdo/Desacuerdo con coordinar política de defensa a nivel regional.....	283
72. Ubicación ideológica del encuestado: recodificada en izquierda / centro-derecha – Acuerdo/Desacuerdo con coordinar política de defensa a nivel regional).....	284
73. Evaluación y prospectiva de las relaciones de Uruguay con Brasil y Argentina a una década por partido político de pertenencia.....	285
74. Voluntad de fortalecimiento de la relación bilateral en un escenario eventual de integración regional estancada.....	286
75. Posicionamiento frente a la alianza estratégica que el gobierno del Presidente Mujica impulsa con Brasil. Por ala de partido.....	288
76. Posicionamiento frente a la política exterior que prioriza a la región y a Brasil como líder regional. Por ala de partido.....	288
77. Acuerdo con el Presidente Mujica en cambio de estrategia de relacionamiento con Argentina (%)..	289

78. Postura ante el tratamiento que se le han dado a la negociación sobre el dragado del Canal Martín García (%).....	290
79. Priorización de temas de la agenda de la política exterior. Todos los legisladores.....	294
80. Priorización de temas de la agenda de la política exterior por partido. Frecuencia de respuestas.....	295
81. Priorización de temas de la agenda de la política exterior por partido. Frecuencia de respuestas.....	295
82. Objetivos de la política exterior a juicio de todos los legisladores.....	296
83. Objetivos de la política exterior según partido de pertenencia.....	298
84. Posición frente la idea de mantener la relación comercial con Irán sin que los temas vinculados a derechos humanos afecten la misma.....	299
85. Posición frente la idea de mayor importancia de la política, que de la economía, en la integración regional.....	299
86. Posicionamiento de los legisladores frente al ingreso de Venezuela y la suspensión de Paraguay en el MERCOSUR.....	308
87. Opinión de los legisladores sobre la participación de Uruguay en las OMP por partido de pertenencia.....	311
88. Opinión de los legisladores frente a la participación de Uruguay en las OMP por ala ideológica de partido.....	311
89. Papel ideal del Estado en la economía uruguaya (%).....	327
90. Ubicación de los Partidos en el continuo Estado (6) – Mercado (1).....	328
91. Papel ideal del Estado en la economía uruguaya a según fracciones del FA (%).....	328
92. Promedio del porcentaje en manos del Estado de diferentes dimensiones del Estado por Partido.....	329
93. Sector de la economía uruguaya que promovería (%).....	331
94. Matriz de actitudes democráticas (liberalismo e igualitarismo).....	332
95. Índice de posicionamiento de los actores en el eje intergubernamentalidad - supranacionalidad.....	334
96. Tradiciones en política exterior por partido.....	336
97. Tradiciones en política exterior por alas de partido y por fracciones del FA.....	338
98. Identidad, más allá de uruguayo, de los legisladores por partido.....	340
99. Regresiones logísticas. Condicionantes del posicionamiento de los legisladores en política exterior.....	357

## **Introducción.**

En este trabajo se estudia a la política exterior uruguaya como política pública, teniendo como objetivo central comprender su orientación, y para ello se colocan a los partidos (y sus fracciones) como los actores centrales de esta arena. De esta manera se busca contribuir a la construcción de conocimiento acerca de la política exterior como área de estudio de la ciencia política uruguaya. Debe señalarse que la temática no posee en Uruguay, en términos comparados con otras áreas de estudio de la disciplina, una producción muy abundante. El estudio de la misma muchas veces se ha abordado desde la Historia o desde las Relaciones Internacionales, siendo en menor medida tratada desde los enfoques propiamente politológicos.

Desde hace relativamente pocos años, se viene desarrollando una literatura específica en la región que aborda a la política exterior como política pública. Estos trabajos parten de la interconexión entre política exterior y política doméstica y discuten, además, la idea que afirma una situación de abdicación del Legislativo en el Ejecutivo en esta arena de política. Esta literatura afirma que no hay delegación total, sino que hay momentos donde de control, bloqueo y cooperación entre poderes, siendo clave cuando se registran divergencias entre las preferencias del principal y el agente. Con este enfoque, esta literatura presta particular atención a los partidos y a los parlamentos (por ejemplo: Onuki y Oliveira 2006 y 2010; Feliú Ribeiro, Galdino y Oliveira 2007; Feliú Ribeiro, Oliveira y Galdino 2009). Y más recientemente se han producido algunas tesis doctorales en la región que abordan temáticas similares a las que en este trabajo se tratan, pero para los casos de Argentina y Brasil.

María Cecilia Míguez (2013) estudió los partidos políticos argentinos y la política exterior de este país desde la redemocratización hasta el presente. Lo mismo realizó Dawisom Belém López (2013) para el caso brasileño. Mientras que Rodinei Silva (2014) se centró específicamente en la participación del Senado en la política exterior brasileña durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (2003 – 2012) desde una perspectiva teórica institucionalista discursiva. Por su parte, Leandro Sanchez (2013) estudió la participación del Congreso argentino en la formación de la agenda política exterior de ese país (1999 – 2003), dándole particular importancia a las interacciones cooperativas y los acuerdos intertemporales entre los actores.

Estos trabajos, a cuya “familia” se suma éste, comparten un conjunto de preocupaciones como son: la importancia de discutir el rol de los partidos políticos en la política

exterior, analizar las variaciones que la rotación entre los partidos, y en un mismo partido (con orientaciones ideológicas diferentes o muy similares), ha generado en la misma y, particularmente, discutir sobre la necesidad de establecer mayores interconexiones teóricas entre las instituciones y los actores, sus ideas y sus intereses, para comprender la política exterior como política pública.

Desde la perspectiva teórica, esta investigación reconoce en los trabajos de Kathryn Sikkink (2009) y de Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky (2013) dos referencias iniciales que orientaron la exploración sobre las interrelaciones entre actores e instituciones, ideas e intereses e ideas e instituciones.

El trabajo que aquí se propone busca aportar en tres niveles. Desde el punto de vista empírico pretende realizar un avance en el estudio del papel de los partidos en las orientaciones de la política exterior uruguaya y conocer cómo se posicionan en esta arena. Para ello es necesario describir y analizar cuáles son los posicionamientos que los partidos tienen a la hora de proyectar la política exterior. Esto implica el análisis intrapartidario para conocer el mapa de posicionamientos de las fracciones y de posibles agrupamientos de fracciones, a la vez que hace necesario el observar y analizar sus convergencias y divergencias entre fracciones de un mismo partido y, en el plano interpartidario hacer lo mismo con las fracciones de los diferentes de partidos. Este ejercicio es en sí mismo novedoso, pues no hay trabajos empíricos pormenorizados que describan los posicionamientos de los partidos sobre orientaciones que vayan más allá de un asunto específico de política exterior, y además porque se hace hincapié en analizar a las fracciones que los integran. Adicionalmente se exploran analíticamente los condicionantes que los legisladores tienen para posicionarse en política exterior, tomando en cuenta tres dimensiones: ideas, intereses e instituciones.

En el plano metodológico busca agregar valor a partir de la interacción entre diferentes abordajes para obtener resultados que se complementen y logren profundizar la comprensión sobre la política exterior uruguaya. Para ello se realiza un análisis de caso en perspectiva histórica utilizando el *process tracing* como método de análisis. La aplicación de esta herramienta permite avanzar en el esbozo de procesos causales, históricamente contextualizados, obtenidos a partir de la reconstrucción de trayectorias mediante el análisis documental, el análisis de contenido de entrevistas a informantes calificados y el análisis de datos secundarios. Este trabajo permite contextualizar históricamente el análisis que se realiza y proporciona elementos que ayudan a

comprender y explicar el porqué de los posicionamientos de los partidos, sus fracciones y grupos de fracciones.

Este abordaje metodológico se complementa con un análisis micro a partir del procesamiento estadístico de datos obtenidos en un censo realizado a los legisladores uruguayos del período 2010 – 2015 para conocer sus preferencias y percepciones sobre la política exterior. Se logró encuestar a 125 de los 130 legisladores, lo que representa una cobertura del 96% de la Asamblea General (97% del Senado y 96% de la Cámara de Representantes), bajo el supuesto de que la mejor manera de conocer el posicionamiento de los partidos y sus fracciones era el consultar directamente a los legisladores. Los posicionamientos de los partidos, las fracciones y los agrupamientos de fracciones (alas de partido)<sup>1</sup> se construyeron a partir de la agregación de las opiniones de los legisladores y se complementó este análisis, al igual que el realizado en la reconstrucción histórica, con datos secundarios, análisis de fuentes primarias y secundarias y 51 entrevistas en profundidad a informantes calificados y actores involucrados en la política exterior de Uruguay.

A partir de estos datos y otros atributos relevados se complementó el trabajo con el aporte teórico que se pretendió realizar: construir las matrices de pensamiento en política exterior de los partidos, fracciones y agrupamientos de fracciones, a partir de identificar las variables que condicionan la formación de las preferencias sobre la orientación de la política exterior.

Debe aclararse en esta introducción algunos aspectos relativos a la variable dependiente. Generalmente, los trabajos sobre la política exterior uruguaya han resaltado las continuidades por sobre los cambios y muchas veces la catalogaron como una política de Estado, donde hay más acuerdos que divergencias. En este trabajo se plantea un argumento diferente. El respeto al Derecho Internacional, la promoción del multilateralismo, entre otros aspectos que se colocan como las líneas de continuidad de una política exterior de Estado, son elementos que se constituyen como reglas de juego básicas en el ámbito internacional. Pero la priorización del foco territorial (la región o la apertura al mundo) o la elección de los aliados claves (sean los países desarrollados o los emergentes) se constituyen en las orientaciones claves de la política exterior, donde no existen consensos a priori. Por lo tanto, la orientación de la política exterior, que es

---

<sup>1</sup> El criterio de agrupamiento de las fracciones en alas de partido se explicita en el punto 2.2 de este trabajo.

la variable dependiente de este trabajo de investigación, se construye a partir del cruce de estas dos variables: foco territorial priorizado y socios o aliados privilegiados.

Se argumenta aquí que, en un sistema partidocrático y partidocéntrico como el uruguayo, la política exterior es una política de partidos. Por lo tanto los principales actores a tener presentes serán los partidos, las fracciones y los agrupamientos de las mismas. Estos actores se relacionan estratégicamente en un marco institucional dado. Como se argumenta en el trabajo, los actores pueden efectivamente implementar una orientación de política exterior si se encuentran en un contexto institucional favorable para ello, o sea teniendo los recursos necesarios. Un gobierno con mayorías parlamentarias propias logrará impulsar sin bloqueos su política, siempre que la disciplina partidaria mantenga al partido en unidad de acción. Por su parte, un gobierno de coalición podrá implementar una política negociada si logra construir mayorías disciplinadas. Por ello es un factor clave en el accionar de los agentes la disciplina. El sistema de partidos uruguayo, institucionalizado y programático, muestra un alto grado de disciplina partidaria,<sup>2</sup> la cual es garantizada por las reglas del sistema electoral que dan a los jefes de fracción una fuerte capacidad de control sobre los legisladores, el cual se ve reforzado por algunas reglas del Parlamento (Chasquetti 2014a).

Como puede observarse, los actores clave no son solamente los partidos, sino también sus fracciones, altamente institucionalizadas. Por ello, tanto como la arena interpartidaria, es necesario atender a las dinámicas internas de competencia y cooperación de los partidos. La composición interna de los equilibrios de las fracciones de los partidos son claves para los resultados concretos en política exterior. El peso de la fracción mayoritaria, o el ala mayoritaria (en tanto polo o agrupamiento de fracciones), si el Presidente “guarda” para su partido (y su fracción) o no el cargo de Canciller, son aspectos a tener presentes.<sup>3</sup> Y este juego interno está conectado con la arena exterior, donde los actores participan de procesos internacionales condicionados por el contexto regional y global. Estos actores tienen percepciones sobre el afuera (Saraiva y Tedesco 2004), sobre las asimetrías de poder y las reglas de juego internacionales que también impactan en los resultados de la política exterior, generándose un juego a dos niveles, doméstico y externo, interconectados (Putnam 1988 y 1993).

---

<sup>2</sup> Como se señala más adelante, el alto grado de disciplina también se registra en las coaliciones cartelizadas (Chasquetti 2014a).

<sup>3</sup> Otra posibilidad es un Presidente que nombra un Canciller de su confianza personal es la elección de Nin Novoa por parte de Tabaré Vázquez en su segundo gobierno. Este período se encuentra fuera de los límites temporales de este trabajo.

Adicionalmente, se plantea que los partidos logran canalizar los intereses de otros actores económicos y sociales, y que la burocracia especializada que compone el Servicio Exterior no se constituye en una “burocracia aislada” con orientaciones propias sino que se relaciona informalmente con los partidos. Sobre lo segundo se plantea que las prácticas institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores han sido moldeadas a partir de las orientaciones políticas que los partidos le han ido dando durante el tiempo. Esto ha hecho que las orientaciones propuestas por el Partido Colorado, gobernante durante la mayor parte de la historia política del país, contrabalanceada en algunos asuntos por el Partido Nacional, se han enraizado en las prácticas organizacionales y se han incorporado a modo de líneas generales de política.

Esto hace que la llegada del Frente Amplio al gobierno estuviese acompañada de un debate sobre la “ideologización” de la política exterior, la ruptura de consensos y el abandono de una política exterior de Estado. Esta situación puede encontrar un correlato análogo en el caso brasileño como demostró Belém Lopes (2013), donde el cambio de signo ideológico del gobierno llevó a cambios en la orientación de la política exterior y generó un profundo debate político al respecto.

Se argumenta en este trabajo que los partidos (sus fracciones y alas<sup>4</sup>) han construido matrices de pensamiento en política exterior, como categorías intermedias, entre las ideologías y las acciones concretas, que se constituyen en las principales condicionantes de sus preferencias sobre la orientación de la política exterior. Estas matrices fueron clasificadas dentro de dos grandes filosofías públicas (izquierda y derecha) proponiendo, a partir de la combinación de distintas explicaciones alternativas, un conjunto de dimensiones que hacen el “ser” de izquierda o derecha en política exterior. Avanzado el trabajo analítico se propone, también, un conjunto de ideas programáticas, en tanto orientaciones de políticas, vinculadas a estas dimensiones que operan como guías para la acción política concreta que luego, frente a situaciones específicas, se traducen en términos de “soluciones” para abordar distintos asuntos en la arena de la política exterior.

Estas matrices se enraizaron en los partidos. Estos últimos son organizaciones que han constituido reglas formales e informales que premian el mantenerse “fieles” a estas matrices o castigan la heterodoxia o la “traición” de quienes se alejan de las mismas. Un ejemplo claro de esto son los costos que Danilo Astori afrontó durante su precandidatura a la Presidencia de la República, en 2009, cuando se utilizó como una de

---

<sup>4</sup> Alas derecha e izquierda de cada partido (ver punto 2.2).



las “armas arrojadas” en contra de su postulación el hecho de haber promovido y apoyado la iniciativa de firmar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez.

Poder determinar qué dimensiones las componen y el efecto que las mismas tienen sobre las preferencias es uno de los objetivos de este trabajo. A partir de estas consideraciones es válido preguntarse si estas matrices son homogéneas o predominantes dentro de los partidos, o de otro modo, si hay mayores cercanías entre fracciones o alas de un mismo partido o de partidos diferentes.

Las dimensiones, que se seleccionaron para la construcción de estas matrices, responden a algunos enfoques analíticos que las han propuesto como variables explicativas para el voto en los parlamentos sobre asuntos de política exterior, como un indicador posible sobre el posicionamiento de los partidos en este campo. Como se señala más adelante, la literatura coincide en que la ideología, medida mediante el posicionamiento en el eje izquierda – derecha, es una variable relevante para explicar el voto en el Congreso en asuntos de política exterior. Asumiendo que el voto en esta arena es un buen indicador sobre la orientación que se prefiere para esta política, es relevante intentar comprender qué es “ser” de izquierda o derecha en política exterior. Para ello se construyen matrices de política exterior de izquierda y de derecha a partir de un conjunto de dimensiones que en este trabajo se consideran subordinables bajo las filosofías públicas de izquierda y derecha. La primera dimensión responde a la visión que se tiene sobre el modelo de desarrollo, medida en el eje Estado – Mercado; la segunda refiere al régimen político; la tercera a su posicionamiento frente a la integración (medida en términos de supranacionalidad versus intergubernamentalidad) y la última se corresponde a la dimensión de las tradiciones en política exterior. Cada una de estas dimensiones ha sido utilizada por la literatura como una variable independiente para explicar los posicionamientos en política exterior. Aquí se agregan teóricamente como dimensiones de las matrices de política exterior de izquierda y de derecha.

El análisis de las combinaciones de los diferentes valores de las dimensiones antes señaladas intenta mostrar las distintas matrices y su relación con la orientación en política exterior que poseen e impulsan los partidos, fracciones y las alas de partido.

Posteriormente, de trabajar con los partidos, las fracciones y las alas de partido como unidades de análisis, se opta por poner la mirada sobre la dimensión individual. Para ello se realiza un análisis estadístico, tomando a los legisladores como unidades de análisis para ver cómo operan, principalmente, tres variables independientes sobre su

posicionamiento. Para ello se toma un posicionamiento específico en política exterior que sintetiza las opciones posibles de la orientación de la política y se testea cómo las variables independientes condicionan el posicionamiento de los legisladores. Estas variables independientes son algunas de las que se presentan aisladas, se combinan o se presentan en hipótesis rivales en la literatura sobre partidos políticos, parlamentos y política exterior, mayoritariamente centrada en aspectos vinculados al plano económico-comercial de la misma.<sup>5</sup> En términos generales se propone integrar a este modelo estadístico tres variables principales, una vinculada a las ideas de los actores, otra a los intereses que representan y la tercera a un aspecto institucional. En este sentido, la primera variable seleccionada es la ideología del legislador, la segunda es su *constituency* como forma de aproximarse a los intereses que el mismo representa, y la pertenencia partidaria como *proxy* de disciplina partidaria como regla de alta relevancia en el sistema de partidos uruguayo.

El presente trabajo se estructura en seis capítulos. En el primero se presenta la literatura sobre el tema y se realiza una discusión teórica que problematiza las posibles explicaciones alternativas y finaliza con el desarrollo del argumento propuesto, las preguntas e hipótesis de trabajo. En el segundo se presentan los métodos y técnicas utilizados. En el tercer capítulo se aborda la política exterior como política pública, su ciclo y sus posibles orientaciones. Adicionalmente se realiza una descripción de las reglas institucionales del juego político y los actores involucrados en esta arena, a la vez que se presenta la mirada que los actores tienen sobre el proceso decisorio en política exterior. Mientras que en el capítulo cuatro se realiza un análisis histórico sobre la política exterior que nutre el análisis que se desarrolla en el capítulo quinto a partir de la información procesada sobre el gobierno de Mujica (2010 – 2015) a partir de la realización de un censo a los legisladores y la realización de entrevistas en profundidad. El sexto capítulo presenta la elaboración y el análisis de las matrices de política exterior de los partidos, fracciones y alas de fracciones y desarrolla una serie de modelos de regresión logística binaria sobre el posicionamiento de los legisladores sobre la orientación de la política exterior, Por último se realizan consideraciones finales, a modo de conclusión, que sintetizan los aspectos más relevantes de esta investigación.

---

<sup>5</sup> Algunos de estos trabajos son lo de James McCormick y Eugene Wittkopf (1992); Sharyn O'Halloran (1993); David Epstein y Sharyn O'Halloran (1996); Leo Kahane (1996); Kenneth Wink, Don Livingston y James Garand (1996); Fiona McGillivray (1997); Benjamin Fordham (1998); Erik Gartzke y Mark Wrighton (1998); Richard Conley (1999); Robert Baldwin y Christopher Magee (2000); Kedron Bardwell (2000); Benjamin Fordham y Timothy McKeown (2003) y James Delaet y James Scott (2006).

# Capítulo 1

## Partidos políticos y política exterior.

**Sumario:** Introducción. 1.1 Partidos políticos y política exterior: las alternativas explicativas que brinda la literatura. 1.2 Explicaciones teóricas sobre la orientación de las políticas públicas: descartando hipótesis rivales y recogiendo aspectos para tener presentes. 1.2.1 Los enfoques sistémicos y estructuralistas. 1.2.2 Los enfoques “sociocéntricos”: los grupos y su influencia. 1.2.3 La autonomía del Estado. 1.2.4 La elección racional y la supervivencia política. 1.3 Actores e instituciones en la acción política: definiciones operacionales. 1.3.1 Las instituciones. 1.3.2 Los actores. 1.3.3 Ideas, intereses e instituciones en la política exterior. 1.4 Algunas preguntas e hipótesis de trabajo.

*“Las instituciones son reglas interpersonales que siempre están presentes, como asimismo la acción de los actores. Ambas son necesarias y ninguna de las dos es suficiente para explicar la causalidad de un proceso político. Sin embargo, en general se tiende a establecer a una de las dos (las instituciones o las preferencias de los actores/los actores) como constante y a la otra como causal. El desafío es desmontar este espejismo y considerar en plano de igualdad en el análisis estos dos elementos de las relaciones sociales y sus procesos.”*

Carlos H. Acuña y Mariana Chudnovsky (“Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, 2013: 36).

### Introducción.

En este primer capítulo se presenta el tema y la problemática de investigación realizando un recorrido por la literatura que aborda el mismo o que posee una proximidad teórica con el argumento de este trabajo. Como se podrá comprender, bajo la argumentación que aquí se realiza existen algunos aspectos epistemológicos que valen la pena ser aclarados al inicio.

Uno de ellos es la no adopción de la distinción tajante entre explicación causal y entendimiento interpretativo (Bashkar 1979: 23). Como señala Arturo Santa Cruz:

*“Los principios que rigen la producción de conocimiento científico sobre los fenómenos naturales y sociales son los mismos, aunque los enunciados utilizados en la explicación de fenómenos sociales son diferentes de los que aparecen en las explicaciones científicas de eventos naturales. Esto se debe a que los objetos sociales son*

*irreductibles a objetos naturales, por lo que no pueden ser estudiados de la misma manera.*” (2009: 12).

Pero, como señala Colin Wight, esto no significa que el estudio científico de objetos sociales sea imposible (2006: 27). Se asume que éstos son construidos socialmente y para ello se utilizan conceptos elaborados teóricamente. Por lo tanto, “[...] *lo que las instituciones o relaciones sociales son en sí mismas depende de lo que significan para los actores sociales.*” (Santa Cruz 2009: 13). Esto presupone una interacción entre agencia y estructura. Las instituciones, como estructuras intersubjetivas, son realidades con una interpretación compartida debido a la estabilidad de su significado (Klotz y Linch 2007: 24). Siendo su significado algo constitutivo, y no meramente descriptivo, porque el propio proceso de interpretación los constituye como referentes sociales (Sayer 1984: 28 – 32).

En este mismo sentido, al estudiar la participación del Congreso argentino en la política exterior de ese país, Leandro Sanchez afirma que el desafío es trabajar a partir del análisis de cómo:

*“[...] se relacionan las instituciones con la interacción dinámica entre los juegos políticos de lo doméstico y lo internacional. [...] [a partir de considerar que] del mismo modo que las estructuras están constituidas por la práctica y las autocomprensiones de los agentes, también la influencia y los intereses de los agentes son constituidos y explicados por las estructuras políticas y culturales. Esto es, los intereses son endógenos a la interacción, en lugar de ser exógenos, como apunta el concepto racionalista-conductivo.”* (2015: 108).

Esta visión intersubjetiva es una concepción clave para entender la manera en que los científicos sociales aprehenden la realidad social y también para comprender cómo funcionan los objetos sociales que se abordan (Cassell 1993: 35).

Siguiendo las reflexiones de Arturo Santa Cruz, se debe señalar que en el marco de un planteo realista de la ciencia:

*“[...] no obstante la intersubjetividad inherente a los fenómenos sociales (incluido su estudio), su conocimiento científico es posible. Esto se debe no sólo a que se acepta la existencia de una realidad externa independiente de la mente y el comportamiento humanos –esto es, no depende de nuestro actuar para existir– sino también a las nuevas expectativas que se tienen de la ciencia social [...]. Así, el realismo científico postula la existencia de mecanismos causales, pero la causalidad es entendida en términos de*

*mecanismos que vinculan relaciones regulares de fenómenos sociales [...]. No se trata pues de predecir u obtener generalizaciones con carácter de ley [...].” (2009: 13).*

La ontología aborda referencias concretas de un discurso explicativo (Dessler 1989: 445). Como señala Andrew Sayer, la ontología de las ciencias sociales, en consonancia con el realismo científico,<sup>6</sup> no implica una esencia invariable, ya que los poderes causales son contingentes (1984: 99). Se privilegian entonces una serie de procesos inductivos y no solamente postulaciones deductivas. Como señala Friedrich Kratochwil, no debe existir un método único para el estudio de los fenómenos sociales (1988: 263–284). Y como argumenta Santa Cruz, “[...] *la ciencia social debe guiarse por preguntas, no por métodos preestablecidos de investigación.*” (2009: 15). A partir de una visión epistemológica basada en el realismo científico, podemos utilizar en este trabajo metodologías que respondan a diferentes enfoques para contestar las preguntas orientadoras seleccionadas, teniendo siempre presentes los postulados del encuadre general adoptado.

Luego de expresar algunos aspectos epistemológicos generales que recorren este trabajo como proceso y producto (Samaja 2006: 23 – 144), es necesario explicar el derrotero que se sigue en este capítulo.

El capítulo se inicia abordando los antecedentes de la literatura sobre la política exterior en los cuales se toma en cuenta la dimensión doméstica de la política, haciendo hincapié en el papel de los partidos en la política exterior, atendiendo a sus ideas en tanto elemento distintivo de los mismos cuando presentan grados importantes de institucionalización, a los intereses que los mismos representan y a las reglas que pautan su interacción. Estas tres dimensiones serán las que se tomarán para el análisis del posicionamiento de los actores individuales (legisladores) en temas de política exterior.

Adicionalmente, se busca profundizar en la comprensión de qué motiva la orientación concreta de la política exterior en términos de preferencia sustantiva. O sea por qué se elige una orientación y no se escoge otra. Para ello se abordan una serie de enfoques

---

<sup>6</sup> Para una visión general y crítica de esta perspectiva ver Mario Bunge (2007). El realismo científico de Bunge se constituyen en un sistema de abordaje epistemológico de ontología materialista. Para Bunge la ciencia describe y explica, de manera simbólica, aspectos seleccionados de los hechos en los que centra su atención. Esto es que los hechos reales no son aprehendidos directamente, sino indirectamente porque son abordados y comprendidos por un modelo idealizado de los hechos. Para este enfoque se pueden aprehender algunos aspectos objetivos de la realidad pero a partir de conceptos, teorías y mapas mentales que se constituyen en modelos preexistentes. El realismo gnoseológico bungeano sostiene que la realidad es cognoscible (se puede describir y comprender), pero nuestro conocimiento no es perfecto y, por lo tanto puede mejorarse.

alternativos para brindar una posible respuesta, recorriéndose los sistémicos y funcionalistas, los que remarcan el rol de los grupos de interés para entender las políticas públicas, los que hacen hincapié en la autonomía del Estado y los que explican la acción desde la elección racional y la idea de la supervivencia política. Luego de presentada cada perspectiva, se discute su utilidad para el análisis del caso que se aborda en este trabajo, en relación a la comprensión de la construcción de las preferencias de los actores y no de sus acciones, y se rescatan elementos a tener presentes y se señalan aspectos que no pueden ser contestados desde cada enfoque.

Posteriormente se conceptualiza a los actores y las instituciones, delimitando los alcances que tienen en esta investigación, y se desarrolla el enfoque analítico general, donde se presenta la manera de analizar la relación entre actores e instituciones que se adopta en este trabajo. Luego se plantea el argumento que se propone para entender el caso sobre el que se trabaja, a partir de un enfoque que contempla las relaciones entre actores e instituciones para explicar las orientaciones de la política exterior uruguaya. Debe señalarse que en este punto se profundiza el análisis en la relación entre ideas y políticas públicas, ideas e intereses e ideas e instituciones, en el marco de los debates existentes en la Ciencia Política contemporánea sobre los neoinstitucionalismos. Finalmente el capítulo se cierra presentando las preguntas orientadoras y las hipótesis de trabajo que dan inicio a la indagación empírica abordada en los siguientes capítulos.

### **1.1 Partidos políticos y política exterior: las alternativas explicativas que brinda la literatura.**

La política exterior muchas veces no aparece en el listado de las arenas de políticas públicas de quienes las estudian y parece haber quedado como un campo de investigación restringido a las Relaciones Internacionales. Y debe aclararse que, muchas veces, desde esta disciplina se observa en forma privilegiada a la dimensión externa y, pocas veces, o de forma poco exhaustiva se analizan los procesos domésticos como forma de comprender o explicar los posicionamientos a nivel internacional de estados u otros actores considerados a este nivel, dependiendo de los diversos enfoques teóricos. Como se verá más adelante hay trabajos que analizan en profundidad a la política exterior como política pública, en las comunidades académicas estadounidense y europea, siendo reciente la proliferación de este enfoque en la región, particularmente en Brasil, y en el caso uruguayo cuenta con trabajos que se concentran en pocos investigadores.

Las teorías, en cuanto que conjuntos de propuestas analíticas y conceptos, buscan explicar fenómenos, explicitando las relaciones causales entre los conceptos manejados. Las mismas pretenden construir grupos de hipótesis, que son argumentos específicos que plantean una relación particular entre dos o más variables. Estos enfoques teóricos tienen diferentes pretensiones en su capacidad de aplicación a ciertos casos específicos o a la generalidad de situaciones y casos posibles. Algunos buscan comprender, otros explicar, e incluso algunos se proponen predecir los fenómenos. Se puede señalar que en las Ciencias Sociales en general existe un conjunto de enfoques que incluye desde el neopositivismo más “duro” al constructivismo más relativista.

En las teorías de las Relaciones Internacionales pueden identificarse un conjunto de dimensiones de análisis jerarquizadas según sea la explicación desarrollada. Una de ellas es el sistema internacional,<sup>7</sup> sobre el que se observa la distribución relativa del poder de los Estados o las formas de interacciones entre los mismos. También existen propuestas que colocan la dimensión regional como otra a tener presente, sobre todo al analizar los procesos de integración o los de construcción de hegemonías de un país sobre su zona de influencia.<sup>8</sup> Otra es el Estado en donde se observa que tipo de régimen político, o de sistema económico tiene un país en particular. Otro nivel es el centrado en la dimensión individual, donde se puede enfatizar en las características personales de los líderes.

La teoría realista (clásica)<sup>9</sup> y la teoría neorrealista (o realista estructural),<sup>10</sup> conciben al sistema internacional como un espacio anárquico, donde los actores clave son los

---

<sup>7</sup> Debe aclararse que se utiliza aquí la denominación realista de sistema internacional, sin que ello implique una asunción teórica. Este uso responde a que es generalmente la manejada en términos comparativos entre enfoques teóricos. Aunque vale la pena señalar que esta noción realista presupone que el sistema internacional está compuesto por estados naciones. Otras definiciones conceptuales comparables son las de sistema mundo, sistema interestatal, orden global, entre otras. Cada definición presupone un conjunto determinado de actores integrantes del mismo y una forma de interacción entre ellos.

<sup>8</sup> Ejemplo de esto es el trabajo de Bjorn Hettne y Fredrik Soderbaum (2006) que discute la construcción de estados-región. En estos estudios aspectos como la capacidad de liderazgo regional, la condición de ser un Estado grande en una región no hostil, el tipo de relacionamiento, el desarrollo de una hegemonía, o el tipo de vínculo institucional (supranacional, intergubernamental) son algunos de los puntos centrales.

<sup>9</sup> La perspectiva realista tiene bases teóricas que provienen de las obras de Tucídides, Nicolás Maquiavelo y Thomas Hobbes. Los individuos egoístas y buscadores del poder se organizan en estados que actúan unitariamente en búsqueda de su propio interés nacional definido en términos de poder. La lucha por el poder y la supervivencia del Estado se da en un espacio anárquico, tal como lo propone Thomas Hobbes. La visión realista clásica puede consultarse en la obra de Hans Morgenthau (1986).

<sup>10</sup> El enfoque neorrealista puede encontrarse en la obra de Kenneth Waltz (1954 y 1988), quien analiza el origen de los conflictos bélicos ubicando sus causas en tres niveles de análisis. Los mismos son llamados por el autor como “imágenes”. La primera imagen plantea que las guerras son causadas, básicamente, por la naturaleza de los individuos en tanto líderes de Estado (la naturaleza humana como cuestión central). En Kenneth Waltz (1988) se realiza una argumentación contraria a enfatizar en este nivel de análisis. La

estados como actores racionales unificados que buscan el poder, la seguridad y la subsistencia. Por lo tanto las estrategias posibles son el balance de poder o la ayuda. Por su parte el liberalismo<sup>11</sup> y el institucionalismo neoliberal<sup>12</sup> conciben el sistema internacional también como espacio anárquico pero con un orden institucional de reglas frágiles, con interdependencia.<sup>13</sup> Los actores clave no son solamente los estados, entendidos como actores racionales unificados, sino que también son relevantes en el sistema las organizaciones internacionales y organismos no gubernamentales. El Estado busca su subsistencia pero no solamente a través de medios militares y económicos, sino también mediante el desarrollo de otras formas de proyección de su poder.<sup>14</sup> La cooperación es una estrategia dominante y las instituciones son claves en el sistema para buscar la estabilidad. Las teorías llamadas “radicales” abarcan desde marxismo clásico, teorías de dependencia, visiones neomarxistas y la perspectiva del

---

segunda imagen plantea que las guerras son generadas por aspectos internos de los Estados. El autor señala que las dos primeras no son relevantes para explicar la guerra. La tercera imagen señala que el origen de la guerra está a nivel sistémico (la estructura anárquica del sistema internacional causa de la guerra).

<sup>11</sup> El enfoque liberal comparte la visión optimista de la ilustración, y contiene las ideas básicas del liberalismo político y económico del siglo XIX, el universalismo kantiano y el idealismo wilsoniano. De forma sintética puede decirse que parte de la base de una visión que cree en la bondad humana y por lo tanto en la posibilidad del progreso social. Las desviaciones de este camino son fruto de instituciones sociales inadecuadas o corruptas. El conflicto no es inevitable sino que deben realizarse arreglos institucionales para prevenirlo y buscar la acción colectiva. Una obra clásica de este enfoque data de 1795, producida por Immanuel Kant (2002), donde el autor busca establecer un orden jurídico global que deje a la guerra como acción ilegal. En desarrollos posteriores, democracia y economía de mercado son condiciones para la libertad humana desde este enfoque teórico.

<sup>12</sup> Robert Axelrod y Robert Keohane (1986), como exponentes de esta corriente, parten de la pregunta de por qué los estados eligen mayoritariamente cooperar, en el marco de un sistema internacional anárquico. La formulación de la respuesta que los autores proponen para esta pregunta se basa en la aplicación de teoría de juegos (a partir de la aplicación del dilema del prisionero). *“A diferencia de los liberales clásicos, los institucionalistas neoliberales no creen que los individuos cooperen naturalmente como si fuera una característica inherente a la especie humana. El dilema del prisionero provee a los institucionalistas neoliberales la racionalidad que explica la cooperación mutua en un ambiente donde no hay ninguna autoridad internacional con la facultad de en verdad propiciar tal escenario. Los institucionalistas neoliberales y los liberales llegan al mismo resultado –la cooperación– pero sus respectivas explicaciones de por qué sucede son diferentes. Para los liberales clásicos la cooperación surge de la acción del hombre, estableciendo y reformando las instituciones que permiten interacciones cooperativas y prohíben acciones coercitivas. En el caso de los institucionalistas neoliberales la cooperación se da porque está en el interés particular de los actores que interactúan continuamente entre sí, es decir, cooperar es compatible con el interés propio de cada uno. Las instituciones pueden estar presentes, influyendo en las posibilidades de cooperación, pero no garantizan la colaboración entre los estados.”* (Mingst 2009: 120 – 121). La red de interacciones sucesivas y la presencia de instituciones generan expectativas de futuras interacciones, de allí la importancia de los andamiajes institucionales.

<sup>13</sup> Desde esta óptica, Robert Keohane y Joseph Nye (1988) el sistema internacional es interdependiente e interconectado de forma compleja entre élites.

<sup>14</sup> Joseph Nye (2011) plantea dos tipos de poder que se complementan: el *“hard power”* y el *“soft power”*. El primero se compone por el poder militar y económico, mientras que el segundo se integra con aspectos culturales e ideológicos. Según el planteo de Nye, la combinación de ambos cristaliza el *“smart power”*.



“*sistema-mundo*”.<sup>15</sup> Estas teorías comparten visiones del mundo, los estados y las naciones, como espacios estratificados y determinados por relaciones de poder económicas, donde los actores claves son las clases sociales nacionales o transnacionales. Coherentemente con esta visión, los estados son vistos como agentes de la estructura capitalista internacional. Debe decirse también que existen análisis diversos sobre las relaciones de dominación a nivel global, discutiéndose incluso conceptos como imperio e imperialismo.<sup>16</sup> Mientras que para los diversos enfoques constructivistas<sup>17</sup> en Relaciones Internacionales, es clave atender a las identidades construidas en escenarios discursivos e intersubjetivos donde se elaboran sentidos compartidos sobre qué es el sistema internacional. Este enfoque sostiene que, la visión teórica realista y liberal de una situación de anarquía política estructural del sistema internacional, ontológicamente carece de significado. Para los constructivistas la imagen que se tiene del sistema internacional es una construcción imaginaria, representada discursivamente, que genera sentidos compartidos (Arriola 2013: 390 – 391). En este sentido, Alexander Wendt (1992) señala que la anarquía es lo que los Estados hacen de ella.

Estos enfoques que, sucintamente, han sido presentados, ponen su foco en las acciones internacionales de los actores a partir de factores que se encuentran en la dimensión

---

<sup>15</sup> Para ver los postulados centrales del enfoque y las revisiones posteriores del autor ver Immanuel Wallerstein (1974 y 2004). Este enfoque recoge tradiciones marxistas y algunas propuestas de periodización histórica como los ciclos de acumulación planteados Giovanni Arrighi (1999) y la visión de larga, mediana y corta duración de la Escuela de los Annales Francesa, de la cual Fernand Braudel (2002) es un representante señero. En el planteo de Wallerstein, el sistema-mundo se compone de los siguientes estratos: centro (países desarrollados), semiperiferia (países en vías de desarrollo) y periferia (países subdesarrollados). El sistema-mundo, en tanto sistema social con reglas, estructuras, normas y funcionalidad propia, se comienza a gestar en la Europa Occidental del siglo XVI. El mismo posee cuatro jalones temporales: ciclos cortos (fluctuaciones de la economía), ciclos largos (tendencias del desarrollo o del declive económico), contradicción y crisis (quiebre de la estructura sistémica).

<sup>16</sup> Vale la pena destacar en este debate a los posmarxistas Michel Hardt y Antonio Negri (2002) quienes sostienen la existencia de un imperio, en tanto nueva lógica y estructura de dominación de los tiempos de la globalización. Su visión del imperio va más allá de las fronteras territoriales y de los formatos de los imperios modernos y premodernos, dejando de lado las divisiones entre centro y periferia, basándose en una idea de biopoder que controla a y radica en una nueva forma de proletariado: la multitud. Una de las principales críticas a este enfoque es el concebir un imperio sin relaciones imperialistas de dominación (Boron 2004). Resulta interesante, también, realizar una referencia a Robert Gilpin (1990) que analiza ciclos históricos imperiales y lucha por la hegemonía como parte de la dinámica del sistema internacional desde una perspectiva realista.

<sup>17</sup> En este trabajo cuando se utiliza el término constructivismo se hace referencia a la vertiente convencional. Mientras que la otra es denominada en este texto como posmoderna. Esta última es denominada también como posestructuralista, aunque no son sinónimos estrictamente. En este enfoque se enmarcan algunos planteos de la Escuela de Frankfurt y propuestas analíticas posestructuralistas como las de Michel Foucault, Jaques Derrida y Jean-François Lyotard. Un ejemplo significativo del constructivismo en Relaciones Internacionales es el trabajo de Richard Ashley (1988) sobre la anarquía en el sistema internacional y la soberanía de los Estados.

externa. En este trabajo se considera que es necesario “abrir la caja negra” y observar la dimensión doméstica, en búsqueda de factores que permitan comprender la política exterior uruguaya y acercarse a la elaboración de explicaciones sobre el porqué de sus orientaciones. Para ello, no se toman los enfoques de las Relaciones Internacionales como guía, sino que se transita el camino de ver a la política exterior como una política pública. Aunque debe decirse que al igual que en el debate sobre la dinámica de las políticas públicas, Adolfo Garcé señala la existencia de tres familias de enfoques teóricos en Relaciones Internacionales<sup>18</sup> que también privilegian en sus explicaciones a los intereses, o a las instituciones o a las ideas:

*“La controversia teórica de carácter general, en torno a la dinámica de las políticas públicas reaparece, más o menos explícitamente, en el campo específico de la política exterior. La tradición realista, con Hans Morgenthau a la cabeza, ha propuesto entender las relaciones internacionales a partir de los intereses nacionales (‘el rasgo principal del realismo político es el concepto de interés’). Con Kenneth Waltz, la teoría de las relaciones internacionales viró hacia el institucionalismo: es la ausencia de instituciones capaces de regular el conflicto entre las naciones lo que explica la dinámica de las relaciones internacionales. Recientemente, diversos autores, como Judith Goldstein y Robert Keohane, han buscado incorporar el papel de las ideas en relaciones internacionales.”* (2009: 3).

A pesar de esta convergencia teórica entre “familias analíticas”, se entiende que visualizar la política exterior como política pública y abordarla con un enfoque politológico es clave para avanzar en su comprensión.

El análisis de la política exterior en la academia estadounidense ha tenido, como señala Maria Regina Soares de Lima (2013), tres momentos diferentes, que debe aclararse, se superponen temporalmente en algunos tramos. Estos períodos tuvieron modos distintos de analizar la política exterior y, fundamentalmente, maneras distintas de entender la relación entre política doméstica y exterior.

Los primeros abordajes que incluyeron el ámbito doméstico en la política exterior se centraron en los procesos decisorios, donde se analizaban los modelos de toma de

---

<sup>18</sup> Podría señalarse, *grosso modo*, que los enfoques liberales e institucionalistas neoliberales se concentran en las instituciones, los constructivistas en las ideas, los realistas, neorealistas y radicales en los intereses. En este último aspecto debe señalarse que debería hacerse una distinción entre intereses individuales, en una corriente, e intereses de clase, en la otra. Adicionalmente, existen visiones marxistas que colocan a las ideas como mediadoras en la construcción de los intereses de clase, como es el caso del clásico trabajo sobre la formación de la clase obrera en Inglaterra de Edward Palmer Thompson (2012), publicado por primera vez en 1963.

decisión incluyendo los liderazgos, la dimensión organizacional y el juego político entre diversos actores. El trabajo más representativo es el de Graham Allison (1969)<sup>19</sup> sobre la crisis de los misiles ocurrida en 1962. En el mismo, su autor buscaba explicar por qué se tomaba tal o cuál decisión, encontrando en la estructura de toma de decisiones las claves explicativas. De esta manera, los modelos decisorios eran los que explicaban la orientación de la política exterior, según los argumentos del autor.

Un segundo momento se centró en mostrar la interdependencia de los actores y en visibilizar la influencia que la dimensión interna tiene en la externa, y viceversa, a la hora de la toma de decisiones. A partir de esta idea, Robert Putnam (1988 y 1993) señala como frente a la situación de un acuerdo internacional se registra un “*juego a dos niveles*”. A nivel nacional se desarrolla una dinámica donde los grupos de presión en torno a un asunto buscan promover sus intereses mientras que los gobernantes intentan construir coaliciones para mantener o ampliar su poder a partir de las interacciones con estos grupos. A la vez, a nivel internacional los gobernantes persiguen maximizar las posibilidades de satisfacer demandas internas y minimizar posibles consecuencias negativas. El equilibrio óptimo que el autor busca identificar es el que se genera en escenarios donde las ganancias son consistentes en ambos niveles. Es relevante también señalar que Robert Putnam marca la importancia de lograr los votos necesarios para ratificar los acuerdos o internalizar las normas.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> El argumento de Graham Allison es desarrollado de forma más extensa en su libro de (1971). Otro trabajo que posee una perspectiva similar es el de Richard Neustadt (1990), cuya primera edición data de 1960.

<sup>20</sup> Robert Putnam (1988) supone la interacción recíproca entre variables internacionales y domésticas. En el nivel internacional (nivel I) los negociadores gubernamentales buscan maximizar sus pagos en el proceso negociador para atender las demandas de sus bases de apoyo (partidos, grupos de interés y electores), mientras que en el nivel doméstico (nivel II), las bases de apoyo presionan al gobierno para que sus preferencias sean contempladas en el acuerdo ratificado, a la vez que el gobierno busca aumentar sus bases de apoyo. El modelo implica que las decisiones y acciones racionales tomadas en un nivel puedan ser “imprudentes” para el mismo jugador en otro nivel. Para que el juego sea beneficioso, los acuerdos alcanzados en el nivel I tienen que poder ser ratificados en el nivel II. Esto hace que la probabilidad de acuerdo dependa de la superposición del “conjunto-ganador” de ambos niveles, o sea, del universo de acuerdos posibles de ser alcanzados en una negociación internacional y capaces, a la vez, de contar con las mayorías para su ratificación doméstica. Por su parte, los procesos negociadores van variando en el tiempo pudiéndose agregar temas y actores, en ambas fases en las que, analíticamente, se descompone el modelo de juego de doble nivel. En una fase los actores del nivel I negocian y acuerdan provisionalmente y en la otra es donde los actores del nivel II se posicionan frente a la posibilidad de ratificarlo o rechazarlo. Esta vinculación entre los dos niveles hace que los negociadores del nivel I puedan defezionar, además de voluntariamente, también de forma involuntaria si no se logran los apoyos necesarios en el nivel II, a partir de tener conjuntos-ganadores pequeños. Tres conjuntos de factores que son determinantes sobre el tamaño del conjunto-ganador: 1) la distribución de poder, de las preferencias y de las posibles coaliciones entre los grupos representados del nivel II; 2) las instituciones políticas del nivel II; y 3) las estrategias de los negociadores del nivel I.

Coincidente con el planteo de Robert Putnam, Peter Evans (1993) señala la importancia de atender a las repercusiones que los acuerdos internacionales tienen a nivel internacional y doméstico, observando cómo se da la distribución de los costos y beneficios entre los grupos de intereses a nivel doméstico y las repercusiones en la opinión pública.

Siguiendo a Robert Putnam (1988 y 1993), Helen Milner (1997) avanzó en la búsqueda de formular modelos de análisis donde se incorporaran actores, intentando superar el enfoque que concebía a los estados como actores racionales unificados. De esta manera planteó la idea de los procesos decisorios como un continuo que va de lo nacional a lo internacional y viceversa, señalando que en el mismo hay una distribución desigual de la capacidad de decisión. El Estado, en esta mirada, está integrado por diversos actores con preferencias distintas que comparten desigualmente el poder de decisión en esta arena política.

En el tercer momento comienza a avanzarse en la mirada de la política exterior como política pública,<sup>21</sup> y se introducen elementos claramente domésticos para entender la política exterior, como por ejemplo la ideología<sup>22</sup> de los partidos y las relaciones entre poderes, entre otras variables.

Como se señaló, a medida que se avanzó en distintos enfoques analíticos se dejó atrás la concepción que establecía una radical separación, práctica y teórica, entre la política doméstica y la política exterior. Aun teniendo en cuenta las diferencias entre ambas arenas de la política, puede afirmarse la existencia de una estrecha relación e interdependencia entre ellas. Esta visión de interacciones mutuas (*linkages*) posiciona a los partidos políticos como centros de convergencia entre la política doméstica y la exterior (Merle 1985). Como señala Marcel Merle, muchas cuestiones internas se internacionalizan, a la vez que muchos de los problemas internacionales se internalizaron (1998: 46).

---

<sup>21</sup> Por ejemplo Helen Ingram y Suzanne Fiederlein (1988) y Howard Lentner (2006). Un estudio de caso sobre Brasil que toma este enfoque es el de Bruno Lippe Pasquarelli (2010).

<sup>22</sup> Una visión posible sobre las ideologías es la planteada por Anthony Downs (1957), donde las caracteriza como “atajos cognitivos” que permiten a los electores a tomar decisiones racionales reduciendo los costos de acceso a la información, ya que permiten identificar de una forma más fácil las diferencias entre partidos. Otra mirada, con la que este trabajo converge, es la de Carles Boix (1996) que sostiene que los partidos tienen ideologías con significados sustantivos. En su planteo el énfasis en la igualdad es el punto a partir del que se construyen las diferencias. Norberto Bobbio hace un ejercicio similar al conceptualizar izquierda y derecha (1995).

Desde el enfoque que resalta el rol de los partidos políticos en la orientación de la política exterior, en los últimos años, se han realizado, en Uruguay<sup>23</sup> y la región, pocos estudios de casos<sup>24</sup> y comparados<sup>25</sup> sobre la influencia de las ideologías, esquemas de pensamiento, marco de valores y percepciones relacionadas que influyen al momento de la elección del menú de políticas y orientaciones de la política exterior de los países. Como bien señalan Pedro Feliú Ribeiro, Amâncio de Oliveira y Manoel Galdino, este es un camino que demanda mayor cantidad de estudios: *“Entretanto, el estudio de la política exterior, tradicionalmente considerada por encima de los partidos políticos, aún carece de trabajos empíricos más sistemáticos sobre la influencia del Congreso Nacional y los partidos políticos, sobre todo al respecto de los países latinoamericanos”*. (2009: 837).<sup>26</sup>

Este trabajo parte de la idea que, reafirmada con estudios empíricos, señala la influencia de la orientación de los partidos sobre las políticas públicas. Desde la década de los noventa del siglo pasado, la literatura politológica estadounidense ha vuelto a colocar su mirada sobre los partidos políticos como actores centrales del proceso político y la formulación de las políticas públicas. De esta manera, la ideología, la disciplina y la cohesión partidaria, y el *“party government”* han sido algunas de las claves explicativas y conclusiones extraídas de los resultados del juego político de los actores y de la observación de votaciones de leyes, algunas de ellas en formato nominal.<sup>27</sup>

En América Latina desde fines del siglo XX y durante el presente siglo, se han realizado estudios que avanzan en el análisis de la política de las políticas públicas y que observan la relación causal entre el posicionamiento ideológico de los partidos políticos, su

---

<sup>23</sup> A modo de ejemplo se pueden citar, para el caso uruguayo los trabajos de Carlos Luján (2010 y 2011).

<sup>24</sup> Por ejemplo el de Melisa Galvano (2008) que se centra sobre Argentina desde 1976 a 1999.

<sup>25</sup> Por ejemplo el trabajo de Germán Mora Vera (2009) que compara los casos de la política exterior de Brasil y Argentina en el marco de la izquierda latinoamericana. El análisis abarca el caso de Luis Inácio Lula da Silva (2002- 2006) y el de Néstor Kirchner (2003 - 2006). Lorena Granja y Florencia Sanz (2012) avanzan algunos elementos teóricos sobre como comparar el rol de los partidos políticos en la política exterior de Brasil y Uruguay.

<sup>26</sup> *“Entretanto, o estudo da política externa, tradicionalmente considerada acima dos partidos políticos, ainda carece de trabalhos empíricos mais sistemáticos sobre a influência do Congresso Nacional e os partidos políticos, sobretudo no que diz respeito aos países latino-americanos”*. La traducción incluida en el texto es del autor.

<sup>27</sup> En el formato de votación nominal quedan registrados los nombres y apellidos de los votantes a favor o en contra de cada propuesta. Ejemplos de esta literatura son Gary Cox y Mathew McCubbins (1991); David Rohde (1991 y 1994); Keith Poole y Howard Rosenthal (1991 y 1997); John Aldrich (1995); John Gerring (1997); John Aldrich y David Rohde (2000); Gregory Hager y Jeffrey Talbert (2000); y Gary Cox y Keith Poole (2002).

disciplina partidaria, y las votaciones en el Congreso, entre otros aspectos.<sup>28</sup> Por otra parte otros investigadores se han centrado en observar las capacidades de los parlamentos a la hora de intervenir en los procesos de política exterior.<sup>29</sup>

Estos enfoques, antes señalados, advierten que no alcanza con observar factores vinculados exclusivamente al sistema internacional para comprender la política exterior de un país. Alertan de una posible caída en el reduccionismo o la excesiva simplificación al pensar la política exterior como el resultado de la acción de un Estado como actor racional unificado. Los actores domésticos y sus perspectivas y posicionamientos a la hora de la toma de decisiones son relevantes para entender la política exterior, y la misma es vista como el resultado del juego de los actores domésticos en el marco de un proceso decisorio concreto.<sup>30</sup>

Keith Poole (2007) ha estudiado la estabilidad de las preferencias de los legisladores en el tiempo, en el caso estadounidense, concluyendo que los legisladores se orientan ideológicamente y tienden a mantener esa posición durante toda su carrera, agregando, además que cuanto más al centro se ubiquen lograrán mantener más estables sus preferencias. Por otra parte, Jonathan Malloy (2003) estudiando el sistema de partidos canadiense se centró en analizar la cohesión y la disciplina partidaria,<sup>31</sup> mostrando la importancia de la disciplina para explicar el posicionamiento de los legisladores.

Janina Onuki y Amâncio de Oliveira (2010) señalan que la arena de la política exterior puede mostrar una mayor polarización inter e intrapartidaria, por no verse como una arena que pese sustantivamente en temas electorales. Esta afirmación se fundamenta en estudios como el de Daniela Giannetti y Michael Laver (2005) que estudia la disciplina del partido Demócratas de Izquierda de Italia, mostrando como los mayores niveles de indisciplina se dan en temas de política exterior. Estos hallazgos alertan de la importancia de observar el caso uruguayo, ponderando las divergencias interpartidarias

---

<sup>28</sup> Ejemplos de esta literatura son Argelina Figueiredo y Fernando Limongi (1999); John Londregan (2000); Eduardo Leoni (2002); Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2006); y Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2011).

<sup>29</sup> Por ejemplo para el caso Chileno, Patricio Valdívieso (2007) y Gilberto Aranda y Jorge Riquelme (2011) quienes analizan el rol del Congreso en la elaboración de la política exterior desde la perspectiva del enfoque transaccional propuesto por Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2000).

<sup>30</sup> Por ejemplo puede verse a Laura Neack, Jeanne Hey y Patrick Haney (1995); y Valerie Hudson (2005), entre otros.

<sup>31</sup> Mientras la disciplina puede entenderse como la baja disidencia a la hora de votar, la cohesión ideológica es la consistencia del legislador entre sus convicciones y sus posicionamientos en las votaciones. Son los partidos que a través de la disciplina controlan la actividad de sus legisladores y así impulsan políticas.

que pueden registrarse en el debate político y su posterior reflejo, o no, en posicionamientos efectivos.

En este sentido es clave observar el relacionamiento de los partidos y sus legisladores con otros actores del sistema, con los que se relacionan en el marco de una determinada matriz política dada. Como señaló Jean Baptiste Duroselle, el Parlamento es un espacio clave donde se representan y articulan intereses que reflejan, de algún modo, las relaciones de fuerza presentes en una sociedad en un momento histórico determinado (1992: 174). A inicios de la década de 1990, Randall Ripley y James Lindsay (1993) plantearon un análisis sobre el Congreso estadounidense como arena decisoria relevante para la política exterior y la defensa nacional. Por otra parte Benjamin Fordham (1998) mostró como los partidos son intermediarios de intereses de grupos, y a partir de estas interacciones se genera la política exterior.

La literatura que ha analizado la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en temas de política exterior, en el caso estadounidense, ha puesto su mirada en posibles patrones de cooperación y conflicto a partir de las prerrogativas legales que cada actor tiene sobre el tema. Randall Ripley y James Lindsay (1993) concluyen que hay poderes y responsabilidades compartidas, acuerdos en temas de prioridad nacional, pero también divergencias donde los actores buscan hacer triunfar sus propuestas y bloqueos por incompatibilidad de visiones o estrategia electoral.

Revisando la literatura sobre el rol de partidos, sus ideologías y el Parlamento en la política exterior, Pedro Feliú Ribeiro, Amâncio de Oliveira y Manoel Galdino (2009) realizan una distinción entre perspectivas argumentativas sobre la actuación del Parlamento en la formulación de la política exterior. Una perspectiva concibe la existencia de una preponderancia del Poder Ejecutivo sobre un Legislativo poco asertivo en política exterior, mientras que la otra perspectiva coloca al Parlamento teniendo el mismo accionar en política exterior como en política doméstica (Feliú, Oliveira y Galdino 2009: 838).

James Lindsay y Randall Ripley (1992) propusieron una de las claves de la primera perspectiva. Los autores al plantear su postulado, conocido como “*two presidents thesis*”, señalan que el Presidente tiene mayor espacio de acción en temas internacionales que en temas domésticos, dejando a la ideología y a los partidos

políticos solamente posibilidades de acción significativa en las políticas públicas domésticas.<sup>32</sup>

Otros estudios señalan una relación de armonía relativa entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, generado por el apoyo constante del Congreso a la política exterior impulsada por el Presidente.<sup>33</sup> Charles Kegley y Eugene Wittkopf (1995), señalan que durante la Guerra Fría, en Estados Unidos de América existió un consenso que alineó al Ejecutivo y al Legislativo en una política exterior vinculada al freno del comunismo internacional y el desarrollo del poder soviético. En general, a este apoyo constante del Congreso a las políticas del Presidente se le llamó “*bipartisanship*”, entendiéndose que el mismo es un mecanismo caracterizado por la acción conjunta del Ejecutivo y el Congreso tras objetivos comunes, sin que esto implique la ausencia de conflictos. Ambos partidos estadounidenses actuaron con unidad en asuntos de política exterior y desarrollaron acciones para llevar adelante esa unidad durante el período estudiado por los autores.

Charles Kegley y Eugene Wittkopf (1995) explican la preponderancia del Poder Ejecutivo a partir de una virtud de este y una debilidad de los legisladores. El primero posee más capacidades que el segundo para obtener información, procesarla y construir análisis y propuestas. Y el supuesto, plausible, de la poca relevancia que un tema de política exterior puede tener, a juicio de un legislador, para su reelección.

Esta misma perspectiva también ha tenido eco en la región. Maria Regina Soares de Lima y Fabiano Santos (2001), analizando el caso brasileño, argumentan que durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones existió una convergencia de intereses entre el Ejecutivo y el Legislativo, llegando la misma a su fin en la década de 1980. Amalia Stuhldreher (2003) analiza el caso del primer Gobierno de Carlos Menem y concluye que el Congreso fue débil al participar en la formulación de la política exterior.

En términos generales, en América Latina se consideran débiles a los congresos en la formulación de la política exterior por, al menos, tres razones: la concentración del poder político en el Presidente; la falta de capacidades técnicas y constitucionales de los

---

<sup>32</sup> Dentro de esta perspectiva puede hacerse referencia a los trabajos de Aaron Wildavsky (1969); George Edwards (1989); Jon Bond y Richard Fleisher (1990); y Lyn Ragsdale (1995).

<sup>33</sup> Por ejemplo puede verse a Robert Dahl (1950); Aage Clausen (1973) y James McCormik y Eugene Wittkopf (1992).



congresos para actuar en política exterior; y el posible bajo retorno electoral de la actuación en la temática.<sup>34</sup>

Paulo de Almeida (2000) realizó un análisis de los programas de los partidos políticos brasileños, durante el período 1930 – 1990, concluyendo que los temas de política exterior tuvieron un peso bastante secundario en las disputas político-electorales. En el mismo sentido, Amâncio de Oliveira, Janina Onuki, y João Paulo Cândia Veiga (2006) señalan que la política exterior y las negociaciones internacionales son temas secundarios en las campañas electorales, pero se vuelven más importantes a partir de los resultados o impactos que los acuerdos o negociaciones tienen en el ámbito doméstico.

Por otra parte, el otro enfoque, que considera relevante el rol de los congresos y los partidos políticos en la política exterior se inicia con estudios que analizan la coyuntura histórica de la Guerra Fría<sup>35</sup> y otros con los momentos de mayores críticas sobre el desempeño de Estados Unidos en la Guerra de Vietnam.<sup>36</sup> Ambos eventos son vistos por varios autores como generadores de incentivos para que los partidos no mantengan un posicionamiento convergente en política exterior, generándose como señala Richard Conley (1999) una disolución de la tradicional diferencia entre política doméstica y política exterior que caracterizaba a la política estadounidense. James Lindsay (1994) señala que un conjunto de factores contribuyeron con esta situación; la interdependencia global que ayudó a conectar política exterior y doméstica, la pérdida de intensidad del compromiso de Estados Unidos con sus compromisos en el exterior –impactado por falta de presupuestos, entre otras causas–, y la percepción de los actores de una disminución de los costos de enfrentarse a las propuestas de política exterior del Presidente.

En síntesis, el debate de la literatura sobre el rol de los congresos y los partidos en política exterior tiene uno de sus puntos centrales en la conceptualización de delegación (Kiewiet y McCubbins 1991, Cox y McCubbins 1993 y Epstein y O’Halloran 1999), donde el Poder Legislativo se posiciona como principal y el Ejecutivo como el agente en búsqueda de eficiencia. Sobre el argumento de la delegación o abdicación del Legislativo en manos del Ejecutivo en asuntos de política exterior, algunos autores

---

<sup>34</sup> Estos planteos pueden encontrarse en Maria Regina Soares de Lima y Fabiano Santos (2001); Fabiano Santos (2006); Amâncio de Oliveira (2003 y 2005).

<sup>35</sup> Por ejemplo James McCormick y Eugene Wittkopf (1990) y Benjamin Fordham (1998).

<sup>36</sup> Por ejemplo James Meernik (1993); Randall Ripley y James Lindsay (1993); James Lindsay (1994 y 2003).

señalan la existencia de la construcción de una arena de políticas en la cual se genera un consenso entre los partidos, lo que se conoce como *bipartisanhip* en el caso estadounidense (Dahl 1950). En el mismo caso, otros autores señalan que la naturaleza de la política es clave porque explica un mayor apoyo al Presidente que en otras políticas del ámbito doméstico (Lindsay y Ripley 1992). Mientras que otros autores ponen énfasis en los incentivos de los actores al señalar que los mismos no visualizan como redituable en votos a esta arena de política, a la vez que proponen que es más costoso obtener información para tomar posiciones en temas de política exterior para los actores que están fuera del Ejecutivo (Kegley y Wittkopf 1995).

Por su parte Lisa Martin (2000), estudiando parte de la política exterior, mostró que en asuntos de cooperación internacional no hay delegación total del Legislativo en el Ejecutivo, sino que existen momentos donde se realizan controles, bloqueos y cooperación entre poderes. A partir del análisis empírico comprueba como la delegación no significa una total abdicación, siendo clave el momento en que se verifican divergencias entre las preferencias del principal y el agente, pudiendo generarse conflictos.

La literatura que da importancia al Poder Legislativo y los partidos en la arena de la política exterior señala, en términos generales, tres aspectos que combinados o individualmente explican el posicionamiento de los actores. Uno de estos factores podría agruparse bajo la etiqueta conceptual de “intereses” al incluir aspectos como la intermediación y representación de intereses y la rendición de cuentas frente a su base electoral (*constituency*) (Fordham 1998 y Conley 1999). Otros autores colocan el acento en aspectos institucionales como la disciplina partidaria (Malloy 2003), mientras que un grupo de autores dan un lugar central a la ideología (Therién y Noel 2000; Milner y Judkins 2004 y Marks, Wilson y Ray 2006).

Estos tres grupos de factores se reflejan en un conjunto de estudios empíricos sobre temas de política exterior y particularmente en asuntos de política del comercio exterior.<sup>37</sup> Algunos de estos trabajos muestran como la ideología correlaciona positivamente con los posicionamientos en política exterior. Por ejemplo en la política

---

<sup>37</sup> Algunos de estos trabajos son lo de James McCormick y Eugene Wittkopf (1992); Sharyn O'Halloran (1993); David Epstein y Sharyn O'Halloran (1996); Leo Kahane (1996); Kenneth Wink, Don Livingston y James Garand (1996); Fiona McGillivray (1997); Benjamin Fordham (1998); Erik Gartzke y Mark Wrighton (1998); Richard Conley (1999); Robert Baldwin y Christopher Magee (2000); Kedron Bardwell (2000); Benjamin Fordham y Timothy McKeown (2003); y James Delaet y James Scott (2006).

de comercio exterior se presentan hallazgos sobre como las izquierdas se oponen a los acuerdos de libre comercio, mientras que las derechas los promueven (Milner y Judkins 2004), o como varía el posicionamiento en temas de cooperación internacional (Thérien y Noel 2000), concluyendo que los partidos socialdemócratas invierten más que los liberales en este campo.

Otro estudio que sigue esta idea es el de Gary Marks, Carol Wilson y Leonard Ray (2006), que analiza el posicionamiento de los partidos políticos frente a los procesos de integración regional. Para ello, los autores identifican dos dimensiones: la ideológica en términos de derecha – izquierda y la dimensión ambientalismo/liberalismo – tradicionalismo/nacionalismo. Los resultados que obtienen sobre el apoyo a la integración regional son coherentes según sean los valores que los partidos, como unidades de análisis, adoptan en las dimensiones antes señaladas.

Algunos estudios de caso se han centrado en la participación de los partidos políticos en el diseño de la política exterior, como es el caso del trabajo sobre México y España realizado por Consuelo Dávila Pérez (2011) o el análisis realizado por Rafael Velázquez Flores (2008) de la relación entre Ejecutivo y Legislativo en política exterior durante el gobierno de Vicente Fox en México. Simone Diniz y Cláudio Ribeiro (2009) estudiaron el rol del Congreso en la política exterior brasileña, Pedro Feliú, Manoel Galdino y Amâncio de Oliveira (2007) abordaron el estudio de los partidos –y sus posicionamientos ideológicos e intereses– en los procesos políticos vinculados al comercio exterior en Chile, y Gilda Follietti (2005) abordó la temática de la participación de Argentina en la operación de mantenimiento de paz en Haití.

Por otra parte, algunos investigadores han indagado en la relación entre las orientaciones ideológicas de los partidos políticos y los procesos de integración regional.<sup>38</sup> Pero como señalan Janina Onuki y Amâncio de Oliveira (2010), estos trabajos no se proponen exactamente testear hipótesis, ya que generalmente hay ausencia de datos para desplegar trabajos empíricos (Onuki y Oliveira 2010: 148).

El involucramiento de los parlamentos en la política exterior se presenta como resultado de la interdependencia del mundo globalizado que hace que sean cada vez más estrechos los lazos entre política doméstica y política exterior, aspecto que, entre otros, Amalia Stuhldreher (2003) ha señalado para el caso argentino, Janina Onuki y Amâncio

---

<sup>38</sup> Algunos de estos trabajos son Tullo Vigevani, Marcelo de Oliveira y Karina Mariano (2004); y Janina Onuki y Amâncio de Oliveira (2006).

de Oliveira (2006) y Fabiano Santos (2006) para Brasil y Antonio Ortíz Mena (2004) para México.

En el ámbito internacional multilateral, Octavio Amorim Neto (2012) estudió la convergencia de las votaciones de Brasil con las de Estados Unidos de América en la Asamblea General de las Naciones Unidas, como *proxy* para caracterizar su relacionamiento bilateral. También en este caso, el autor utiliza variables relativas a la ideología del Gobierno para explicar los posicionamientos adoptados.<sup>39</sup>

Otro aporte de gran relevancia es el de Janina Onuki y Amâncio de Oliveira (2010), que abordaron el rol de los partidos en la política exterior brasileña en dos dimensiones: por influencia directa sobre la toma de decisiones en el ámbito ejecutivo (sea en gobiernos de partido o de coalición) o de forma indirecta por el sistema de pesos y contrapesos en el proceso de formulación o implementación de políticas<sup>40</sup> (Onuki y Oliveira 2010: 146), al que debe agregarse la fiscalización parlamentaria. Para el caso de Brasil los autores mostraron la polarización de esta arena y señalan que: *“Esta polarización responde, a un solo tiempo, a la consolidación de los impactos distributivos generados por las decisiones del ejecutivo en el área exterior y que la política exterior es un campo afecto a la demarcación de posiciones políticas, sin que eso implique los mismos costos de otras políticas domésticas.”*<sup>41</sup> (Ibídem). Esta afirmación deberá ser discutida a la luz del caso uruguayo, pues si bien esta arena parece no tener “atractivos” electorales y por lo tanto no generar costos mayores, hay evidencia que muestra que los posicionamientos en esta arena han generado costos políticos altos para algunos actores, tal como fue el caso del posicionamiento de Danilo Astori frente a la iniciativa de tener un tratado de libre comercio con Estados Unidos de América.

---

<sup>39</sup> Octavio Amorim Neto, analizando el caso brasileño, demostró que hasta ese momento la principal determinante de la política exterior brasileña era una variable neorrealista que puede leerse como el lugar de Brasil en la estratificación del poder global, secundada por dos variables domésticas, el incrementalismo burocrático de Itamaraty y la fuerza ministerial de los partidos de izquierda (2012: 166 – 167). Como se señaló, este autor midió la orientación de la política exterior de Brasil a través de un *proxy*: el grado de convergencia entre este país y Estados Unidos en las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ibídem: 46 – 75). En las conclusiones de su trabajo señaló que las transformaciones en el escenario mundial a partir de 2003 – acelerados desde la crisis de 2008– junto a los cambios domésticos hacían muy probable que los determinantes de la política exterior brasileña cambiasen (Ibídem: 177).

<sup>40</sup> En los últimos años se ha abierto el debate en la academia politológica brasileña sobre la influencia de los partidos sobre Itamaraty, existiendo posiciones diferentes. Los aspectos centrales de este debate pueden consultarse en Lucas Ribeiro Mesquita (2013).

<sup>41</sup> *“Esta polarização responde, a um só tempo, à consolidação dos impactos distributivos gerados pelas decisões do Executivo na área externa e o fato da política externa ser um campo afetado à demarcação de posições políticas, sem que isso implique os mesmos custos de outras política domésticas.”* La traducción del original en portugués fue realizada por el autor.

El trabajo de Onuki y Oliveira (2010) es clave para la conceptualización de la orientación de la política exterior como variable dependiente. Los autores logran identificar un conjunto de temas que generan polarización entre los partidos y donde los partidos tienen posiciones divergentes, según su posicionamiento ideológico. El primer tema es la división Norte–Sur, donde los partidos de izquierda en Brasil buscan priorizar las relaciones Sur–Sur mientras los de la derecha consideran más adecuada la vinculación con los países desarrollados. El otro tema es el de la integración regional, donde la izquierda la impulsa, mientras la derecha la considera desventajosa y contrapone el impulso a la apertura de mercados extrarregionales. Aspectos como el multilateralismo o el respeto a los principios básicos del Derecho Internacional, son de consenso entre derechas e izquierdas.<sup>42</sup> Como se verá más adelante, las dimensiones foco territorial y aliados estratégicos serán tomadas en este trabajo para conceptualizar la variable dependiente orientación de la política exterior.

Por otra parte, Feliú Ribeiro, Oliveira y Galdino (2009) explican las votaciones de los legisladores chilenos en temas de política exterior a partir de su ubicación en el eje izquierda – derecha y demuestran que la estructuración de las preferencias de los legisladores sobre la política exterior no tiene diferencias significativas con la forma que lo hacen sus preferencias sobre políticas domésticas. Onuki, Oliveira y Feliú Ribeiro (2009) realizan con éxito el mismo ejercicio analítico en clave comparada con los casos argentino y chileno. Comparando la disciplina partidaria en política externa y política doméstica, en veinticinco partidos latinoamericanos de seis países diferentes, Feliú Ribeiro y Onuki (2014) muestran que no se registra una especificidad de la política exterior en la estructuración de la conducta legislativa, señalando que tanto para la política doméstica como para la exterior, los altos niveles de disciplina partidaria sugieren que los líderes de los partidos políticos y sus partidos son actores importantes para determinar el voto del legislador en política exterior. Por lo tanto, estas afirmaciones hacen que sea relevante ver, por una parte la ideología, o en un sentido más amplio, el marco ideacional desde el que se construyen las preferencias, y las dinámicas institucionales que condicionan el posicionamiento efectivo de los

---

<sup>42</sup> Debe decirse que, una mirada más ajustada nos muestra divergencias en el orden de jerarquización de los principios. Un ejemplo es qué principio prevalece en casos de poder aplicarse a una situación al menos dos, como pueden ser el de autodeterminación de los pueblos y el de integridad territorial. Generalmente se estudia el caso y se parte de la situación concreta. Ejemplos de esta situación han sido las posiciones uruguayas frente al tema de las Islas Malvinas, el secesionismo en Bolivia, el conflicto en Ucrania y la relación con los saharauis.

legisladores, como por ejemplo la disciplina partidaria, que en el caso uruguayo responde al control institucional que los líderes de fracciones tienen sobre las carreras políticas de los legisladores (Chasqueti 2014a).

La mirada que se adopta en este trabajo considera relevante el rol de los partidos en la política exterior uruguayo, sea por la influencia directa desde y al Poder Ejecutivo, por el accionar de los mismos en el Parlamento, por su capacidad de representar y canalizar intereses de grupos y por lograr desarrollar lealtades por parte de las burocracias. Las trayectorias históricas, las instituciones, las ideas y los intereses que representan serán claves en la construcción del argumento que este trabajo se propone presentar.

Como se ha señalado, se propone que es relevante observar el rol de las ideas para comprender cómo los actores construyen sus posicionamientos en la política exterior uruguayo. Esto hace que esta investigación dialogue, desde el punto de vista teórico, con la literatura que enfatiza el rol de las ideas en las políticas públicas. En términos generales de una política pública, Giandomenico Majone nos recuerda que:

*“Para los politólogos empíricos, la ‘hipótesis nula’ continúa siendo que los resultados de las políticas vienen determinados primordialmente por los intereses y el poder. Más bien la novedad reside en que los mismos investigadores están ahora deseando comprobar seriamente esta hipótesis frente a explicaciones alternativas, y refutarla ante la sólida evidencia en contra. La evidencia en favor del papel de las ideas, y sus incorporaciones institucionales a la factura de las políticas, se ha multiplicado en años recientes.”* (2001: 888).<sup>43</sup>

Como relatan Daniel Béland y Robert H. Cox (2011a: 3 – 20), a partir de finales de la década de 1980 se dio un avance de la literatura que aborda a las ideas en la política. En la academia politológica francesa varios investigadores enfatizaron sus análisis en el rol de las ideas en el proceso de las políticas públicas, situación que también se desarrolló en el resto de Europa y en la academia estadounidense.<sup>44</sup> En el ámbito de la política

---

<sup>43</sup> Entre los trabajos a los que se refiere Giandomenico Majone (2001), se encuentran sobre la elaboración de políticas macroeconómicas los trabajos de Herbert Stein (1984) y Peter Hall (1986 y 1989), el de Martha Derthick (1979) en el campo de la elaboración de políticas de seguridad social, los de Henry Aaron (1978) y Charles Murray (1984) acerca de políticas sociales, los de Marta Derthick y Paul Quirk (1985) y Peter Temin (1987) sobre desregulación y sobre políticas regulatorias James Wilson (1980) y Jerry Marshaw y David Harfst (1990).

<sup>44</sup> En Francia se destaca el trabajo de Bruno Jobert y Pierre Muller (1987), Francois-Xavier Merrien (1997), Yves Surel (2000) y Bruno Palier e Yves Surel (2005). Posteriormente en Europa continental el enfoque ideacional es tomado en los trabajos de Dietmar Braun y Andreas Busch (1999), Peter Taylor-Gooby (2005), Martin Seeleib-Kaiser y Timo Fleckenstein (2007) y Christian Albrekt Larsen y Jørgen Goul Andersen (2009). En el Reino Unido, Desmond King (1995 y 1999) aplicó marcos teóricos donde

comparada se han realizado varios trabajos enmarcados en temáticas de “*transnational policy diffusion*”, “*policy borrowing*” y “*lesson drawing*”,<sup>45</sup> mientras que en política económica este enfoque también cuenta con aportes que han constituido una perspectiva analítica relevante.<sup>46</sup> Por su parte, en el estudio de las relaciones internacionales y la política exterior, los trabajos que enfatizan el rol de los discursos, la cultura y las ideas han tenido un importante avance en los últimos años y se han posicionado de forma muy importante en el debate de estas áreas de estudio.<sup>47</sup>

Estos trabajos del llamado “*giro ideacional*” (Blyth 1997), al igual que las investigaciones que se presentaron sobre el rol de los partidos y sus ideologías para comprender la política exterior uruguaya, a la cual se concibe aquí como una política de partidos, serán la guía para la elaboración del argumento que se propone en este trabajo. Decir que las ideas importan no implica que todo lo expliquen. Kathryn Sikkink nos advierte que:

*“Es paradójico que los investigadores, que dedican su vida a la comprensión y producción de ideas, les concedan a éstas tan poca importancia cuando se trata de explicar la política. En los campos de las relaciones internacionales, la economía política internacional y la política latinoamericana, muy pocas son las teorías que se han ocupado de resaltar la influencia de las ideas en política; en cambio, se ha dedicado mucha energía teórica a demostrar que no es necesario conocer cómo piensan los actores para explicar cómo actúan.”* (2009:1).

---

las ideas son relevantes para comprender el llamado “*excepcionalismo estadounidense*” y, en Estados Unidos de América, Frank Fischer (2003) abordó el proceso de elaboración de políticas desde un marco analítico constructivista. Adicionalmente, Daniel Béland y Robert H. Cox (2011b) editan un volumen que contiene debates teóricos e incluye estudios de caso que resaltan el papel de las ideas para la comprensión o explicación de políticas. En este volumen Sheri Berman (2011) analiza la ideología de la socialdemocracia europea para debatir teóricamente sobre la evolución de las ideologías, Daniel Wincott (2011) estudia la educación de niños en Australia, Reino Unido y Estados Unidos de América para discutir el rol de las ideas en la explicación del cambio en políticas. John Campbell y Ove Pedersen (2011) realizan un ejercicio analítico que combina la literatura sobre régimen político y variedades de capitalismo y construyen la noción de regímenes de conocimiento. Andrew Rich (2011) analiza el nexo entre ideas y políticas a partir de investigar a los “*think tanks*” estadounidenses, y Robert Lieberman (2011) aplica el enfoque ideacional a las políticas raciales en los Estados Unidos.

<sup>45</sup> Se mantienen los términos originales en inglés por ser de uso corriente en la literatura. Ejemplo de esta literatura son los trabajos de Colin Bennett (1991), David Dolowitz y David Marsh (2000), Richard Rose (2004), Kurt Weyland (2005), Diane Stone (2008) y Mitchell Orestein (2008).

<sup>46</sup> Por ejemplo los de Peter Hall (1993), Robert H. Cox (2001), Mark Blyth (2002), Vivien Schmidt (2002b), John Campbell (2004) y Guy Peters, Jon Pierre y Desmond King (2005)

<sup>47</sup> Ejemplos de estos trabajos son los de Hedley Bull (1977), Ernst Haas (1990), Jeffrey Checkel (1993), Peter Katzenstein (1996 y 1998), Kathleen McNamara (1998), Alexander Wendt (1999), Daniel Philpott (2001), Craig Parsons (2003) y Charlotte Epstein (2008), entre otros. Otro trabajo que debe destacarse es el editado por Diana Tussie (2009), que muestra un panorama global y estudios de caso sobre los nexos entre investigación y negociaciones y políticas comerciales.

Por lo tanto, debemos situar esta perspectiva en el marco que inicialmente lo colocamos: en la interacción entre actores (con ideas, intereses y capacidades/recursos) e instituciones. Por ello se toman las siguientes decisiones teóricas y metodológicas:

- a) Se separa el análisis de los factores que condicionan el posicionamiento de los actores individuales en política exterior del análisis de cómo los actores construyen sus preferencias sobre la orientación de la política exterior.
- b) Por lo tanto, para analizar el posicionamiento de los legisladores en la arena de la política exterior se explorará el camino analítico de enfatizar la mirada a nivel micro. Para ello se tomarán a los individuos como unidades de análisis y a partir de un conjunto de atributos se testeará la influencia, principalmente, de tres variables sobre su posicionamiento. La primera vinculada a la dimensión de las ideas, en este caso la ideología medida por autoidentificación en el eje izquierda – derecha. La segunda en relación a los intereses que representa, y para ello se tomará su *constituency*. Y por último la pertenencia partidaria, como *proxy* de disciplina partidaria en tanto regla de funcionamiento de los partidos en el Parlamento. En este análisis se enfatizan aspectos teóricos vinculados al cálculo estratégico de los actores y el condicionamiento de las reglas de juego en ese contexto.
- c) El análisis de cómo se construyen las preferencias por una u otra orientación de la política exterior busca comprender los procesos y atributos que los actores poseen que los hace inclinarse por una opción específica. Para ello, las unidades de análisis escogidas son los partidos, sus fracciones y las alas de partido. El enfoque teórico y metodológico dialoga con aspectos institucionalistas históricos y discursivos, rescatando la importancia de los momentos fundantes, las coyunturas críticas, las trayectorias, sus legados, los *policy feedbacks* y las relaciones entre ideas e intereses e ideas e instituciones.

En el siguiente apartado se presentan un conjunto de enfoques teóricos que abordan la temática de la orientación de la política pública, y a partir de este desarrollo se fundamenta la pertinencia del enfoque asumido, se lo explicita, y luego se plantean las preguntas orientadoras y las hipótesis asumidas.



## **1.2 Explicaciones teóricas sobre la orientación de las políticas públicas: descartando hipótesis rivales y recogiendo aspectos para tener presentes.**

La estructuración del argumento sobre la construcción de las preferencias sobre la orientación de la política exterior que se propone, en parte, es tributaria del planteo realizado por Kathryn Sikkink (2009) sobre los desarrollismos. Al igual que ella, siguiendo a Albert Hirschman (1961), en este trabajo se busca comprender un marco ideacional, como conjunto de creencias, principios y actitudes bien definidos (Hirschman 1961: 3). Para esto se elaborará conceptualmente la noción de matriz de política exterior, esto, al igual que su operacionalización se desarrolla en el capítulo 2. Posteriormente se avanza en desarrollar las ideas programáticas (capítulo 6) que surgen de estas matrices, sintetizándolas de forma binaria a partir de las filosofías públicas de izquierda y derecha. Mientras que, en este apartado, se fundamenta el valor de adoptar esta perspectiva.

Estas matrices, son el conjunto de ideas que los partidos poseen sobre la política exterior y se constituyen en modelos para la acción, pues contribuyen a evaluar la situación y a dar sentido a las opciones que se toman. Estas matrices, en cuanto modelos, son conjuntos de ideas que poseen un lenguaje, un conjunto de términos y conceptos que tienen un significado específico para la comunidad política a la que pertenecen, incluso características metafóricas y simbólicas propias (Geertz 1964: 47 – 73).

En el caso uruguayo, los partidos políticos uruguayos son visualizados como “[...] *comunidades interpretativas, sostenidas en principios de ordenamiento cívico, en aprendizajes reconocidos como tradiciones que explican y proyectan lealtades ciudadanas, en ‘ideas y creencias’ que comparten fondos comunes y marcan a la vez diferencias, filiaciones, identidades al fin y al cabo.*” (Caetano y Rilla 2004: 17 – 18).

Romeo Pérez (2007) ha advertido que existe un avance muy incipiente en relación a la creación de instrumentos teóricos de rango intermedio sobre cómo nuestros partidos políticos elaboran sus posturas relativas a cuestiones internacionales y toman iniciativas en ese terreno como políticas exteriores. Señalando que:

*“[...] el tema no ha sido abordado en términos de genuinas investigaciones – con la denominación de ‘matrices’ o cualquier otro equivalente– en la actividad académica de nuestro país, y de hecho, es un tema que solo episódicamente ha sido estudiado respecto de política exterior de otros países, de otras naciones. Hay múltiples*

*referencias que pueden nutrir la respuesta a la pregunta: cómo elabora el partido X, el partido laborista o conservador inglés, por ejemplo, en cuanto a política exterior. Pero hay pocas ocasiones en las que una investigación, una producción académica cabal se centra en ese aspecto. En el caso del Uruguay, la ausencia de abordajes de las matrices de que se valen nuestros partidos para posicionarse, tomar iniciativas de política exterior, es de gran significación, puesto que hablando de los largos plazos, el Uruguay ha sido una democracia de partidos, ha sido un país de partidos gobernantes, representativos y gobernantes.” (Pérez 2007: 104).*

Siguiendo el razonamiento de Romeo Pérez, es relevante avanzar en la construcción de “matrices de pensamiento político” que permitan comprender como las mismas influyen en la política exterior. Para Romeo Pérez las matrices son construcciones teóricas orientadoras de elaboraciones de política pública. *“La matriz entonces no es tan abstracta como la ideología, como una formulación ideológica y no es tan concreta como una gestión de política exterior. Está entre una y otra, o mejor dicho, de una, la ideología de un partido y otras, las iniciativas de política exterior de ese partido político.”* (Pérez 2007: 106). Estas matrices son un conjunto de atributos que condicionan la adopción de una serie de lineamientos programáticos, que posteriormente se verán reflejados en propuestas concretas de política.

Para la construcción de estas matrices, una ruta posible es encontrar:

*“[...] constantes que están por encima de las políticas pero por debajo de las determinaciones ideológicas, la conducta de los partidos políticos, en nuestro caso, la conducta respecto de relaciones internacionales de los partidos políticos uruguayos. Entonces es la matriz un esquema de referencia permanente o de categorías que ideológicamente encuadradas permiten dar líneas de acción eficaces, o sea que permitan identificar líneas de acción sujetas a racionalidad instrumental, donde los medios sean adecuados a los fines, donde los fines seleccionen, discriminen los medios.”* (Pérez 2007: 107).

Para Romeo Pérez, las matrices están entre la ideología y la práctica concreta. Y afirma que la elaboración de la política exterior es polémica *“[...] puesto que surge desde fuentes diferentes, no hay algún tipo de armonía a nivel de matrices de elaboración, tampoco a nivel de ideología, de ahí entonces la dificultad de preconizar, como se hace a veces a mi juicio, superficialmente, políticas de Estado, me parece que también en política exterior tenemos un gobierno eminentemente de partido.”* (Pérez 2007: 107).

Estas matrices son parte de la cultura política de los agentes, por lo tanto se debe recordar que:

*“[...] la cultura es importante para el estudio de la política porque provee de un marco para organizar los mundos cotidianos de las personas localizándose a sí mismos y a los otros en ellos (dando cuenta de las acciones e interpretando las motivaciones de otros), para aterrizar los análisis de intereses, para vincular las identidades con las acciones políticas y para predisponer a individuos y grupos a favor de algunas acciones y en contra de otras. La cultura hace todo esto organizando los significados y los procesos de construcción de significados, definiendo la identidad política y social de las personas, estructurando acciones colectivas e imponiendo un orden normativo en la política y la vida social.” (Ross 2010: 7-8).*

Desde esta perspectiva, los agentes se movilizan en torno a diferencias en sus concepciones políticas. Esta es una forma de explicar la política intersubjetivamente, que da importancia a la manera en que las agentes entienden la acción política. Siguiendo a Myron Aronoff (2001) ve la cultura política como escenarios y discursos. Desde esta perspectiva, es *“[...] una cosmovisión que contiene guiones específicos que matrizan cómo y por qué los grupos se comportan de la manera que lo hacen.”* (Ross 2010: 11). De esta manera, al hablar de matrices de pensamiento político como partes de la cultura política se considera que las mismas son el puente entre la identidad personal y colectiva; definen los límites del grupo y organizan las acciones dentro del grupo y entre grupos distintos; y aportan recursos para la organización política y la movilización (Ross 2010: 11). Si la política exterior uruguaya es una política de partido, o de fracciones o grupos de fracciones, o de coaliciones, nos interesa mostrar los cambios e intentar comprender por qué ocurren. Para ello se buscará construir la o las matrices de pensamiento sobre política exterior que cada partido tiene, analizar cómo están constituidas. Por eso se propondrá en el capítulo 2 que estas matrices se componen de una serie de posicionamientos relativos al régimen político, al modelo de desarrollo, a la integración regional, y también por las tradiciones en política exterior. Estos elementos constituyen una serie de lineamientos que son el sustento para la elaboración de una serie de ideas programáticas.

Por lo tanto, asumimos en este trabajo que las ideas son importantes para comprender la acción política, pero que lo son realmente cuando logran insertarse en una organización o un actor, o en un entramado institucional, sea un partido, un sector de un partido o un órgano del Estado. Peter Hall señala que las instituciones, las organizaciones y los

actores pueden ser portadoras de ideologías, porque las ideas adquieren fuerza al encontrarse en el marco de medios organizativos de expresión, especialmente cuando son tomadas por instituciones políticas poderosas (1986: 280). En este sentido, Emanuel Adler señala que las instituciones, las organizaciones o los actores son portadores de ideologías o constelaciones de entendimientos colectivos (1987: 11 – 13). Adicionalmente debe considerarse que *“Una vez que las ideas se insertan en instituciones,<sup>48</sup> el cambio en ellas sólo se produce en forma lenta y episódica.”* (Sikkink 2009: 3).

Debe tenerse en cuenta, también, que las ideas actúan en un espacio político históricamente constituido y que las mismas también se construyen de esta manera. Cada idea nueva, o cambio sobre la misma, se enfrentará a lo que Peter Hall llama estructura del discurso político de una nación, como universo simbólico compartido (1989: 383). Por lo tanto, las tradiciones ideológicas de la política exterior de cada partido se reinterpretan a partir de una relectura de la memoria histórica y operan en una matriz política, en el sentido de Acuña y Chudnovsky (2013), que delimita lo posible y lo aceptable.

Como se verá, los partidos y sus fracciones, interpretan un mismo escenario internacional de manera diferente y proponen orientaciones diferentes en el marco de las mismas condiciones institucionales. En este sentido, Miriam Saraiva y Laura Tedesco (2004) al realizar un ejercicio analítico de política exterior comparada de Argentina y Brasil, durante la década de 1990, demuestran que en el marco del mismo contexto, ambos países adoptaron posiciones divergentes a partir de tener percepciones diferentes del orden internacional y configuraciones políticas domésticas diferentes.<sup>49</sup>

Esto cuestiona la noción clásica de interés nacional. En el texto antes citado de Miriam Saraiva y Leticia Tedesco, las autoras muestran las divergencias entre peronistas y radicales sobre el apoyo de Argentina a Estados Unidos de América en la Primera Guerra del Golfo (1990 – 1991). Concluyendo que:

*“[...] la diferencia más importante entre peronistas y radicales era la conceptualización del interés nacional. El gobierno [peronista] consideraba que el interés nacional era consolidar una alianza con los países del primer mundo [...]. El partido radical consideraba que el interés nacional de Argentina se definía por*

---

<sup>48</sup> La autora incluye el sentido de organización y actor en esta definición.

<sup>49</sup> Esta explicación parte de los hallazgos del trabajo de Alexandra de Mello e Silva (1988).

*consolidar una alianza con los países en desarrollo (en continuidad con la política exterior del gobierno radical anterior).” (Saraiva y Tedesco 2004: 487).*

Esto nos lleva a avanzar en el debate clásico entre ideas e intereses. Como bien plantea Kathryn Sikkink (2009: 6 – 35), existen diversas formas de concebir la relación entre ideas e intereses, como también la relación entre ideas e instituciones, de la mano de sus reflexiones es que transitaremos estas páginas para concluir planteando las preguntas e hipótesis de trabajo.

Como señala Kathryn Sikkink (2009) en los extremos del continuo de la relación entre ideas e intereses encontraremos modelos puros donde las ideas son solamente “revestimientos” para legitimar las acciones que los actores toman al perseguir sus propios intereses. Mientras que en el otro extremo se encuentran las argumentaciones que consideran que las ideas tienen un efecto absolutamente autónomo sobre la política y las políticas. En medio se encuentran quienes proponen que las ideas son una variable interviniente entre los intereses y las políticas. En este sentido compartimos la afirmación de Kathryn Sikkink señalando que:

*“[...] la creencia en la separación de ideas e intereses es incorrecta. Factores políticos e ideológicos influyen en la interpretación de las ideas y recomendaciones económicas. Salvo en su forma más burda, la comprensión y formulación de los hechos e intereses implica la existencia de un aparato conceptual. Concebir las ideas como justificaciones intelectuales de medidas que las personas tomarían de todas maneras es oscurecer el papel que juegan las ideas al hacer posible que la gente pueda captar, formular y comunicar las realidades sociales.” (2009: 7).*

Esta afirmación que se hace sobre la política económica, consideramos que es aplicable a la política exterior. Entonces siguiendo el mismo derrotero que Kathryn Sikkink (2009) para la construcción de algunas hipótesis de trabajo nos planteamos la pregunta: ¿Las ideas importan, o se puede explicar las orientaciones de la política pública, en este caso de la política exterior, solamente a partir de los intereses de los actores relevantes o a través de otros factores señalados por la literatura sobre políticas públicas en general?

Al igual que Kathryn Sikkink (2009), y siguiendo su planteo, antes de la formulación del argumento central del trabajo, se examinarán a continuación algunas explicaciones alternativas que conceptualizan de forma diversa a los intereses y le conceden, generalmente, poca relevancia al rol que pueden jugar las ideas.

### **1.2.1 Los enfoques sistémicos y estructuralistas.**

El enfoque sistémico que propone David Easton (1969) considera que el sistema político transforma demandas y apoyos en decisiones y acciones, o dicho de otra manera en políticas públicas. Las demandas, los pedidos o presiones, como *inputs*, son procesadas por el sistema político y generan *outputs* que repercutirán nuevamente en el medio que los generó.

Este enfoque no abre la “caja negra” ni estudia cómo se toman las decisiones, como asignaciones autoritarias de valor. Es el ambiente del sistema eastoniano, conformado por la interacción de individuos y grupos sociales, el que genera los resultados del sistema, que pueden expresarse como políticas públicas. La teoría sistémica subordina la política a factores exógenos, o sea, al contexto.

La visión de la política que antes se señaló reacciona al contexto social, al igual que en el estructural–funcionalismo, donde los cambios políticos responden a cambios externos. En este caso las ideas no tienen margen de acción, ya que lo que se busca es la reproducción social a partir de acciones que responden al contexto. Un ejemplo de este enfoque, aunque en otra arena de políticas, es el Harold Wilensky (1975) que estudiando las determinaciones sobre el gasto social concluye que el mismo depende de aspectos sociodemográficos e históricos y no de la ideología de las élites políticas. Estos enfoques se focalizan en el el contexto y no en cómo se procesan las políticas. O lo más importante, no permiten responder a la cuestión de por qué en el marco de un mismo contexto hay actores que prefieren una opción de orientación de política y otros otra divergente. Por el contrario, el contexto llevaría a actores con preferencias sustantivas diferentes sobre el contenido o la orientación de una política a tener un comportamiento convergente. Salvo, que lo importante sea la evaluación que subjetivamente hacen los actores del contexto, como plantean Saraiva y Tedesco (2004), o cómo ese contexto condiciona las preferencias de los actores en el sentido matricial que proponen Acuña y Chudnovsky (2013).

Los enfoques dependentistas, que pueden también englobarse en la gran familia de teorías radicales para la interpretación de las relaciones internacionales, deben considerarse como parte de un conjunto de explicaciones centradas en aspectos contextuales. Autores como Samir Amin (1977), Theotonio Dos Santos (1970) y Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1977) plantean las relaciones de dominación y subordinación que surgen del contexto internacional fruto del desarrollo

capitalista e incorpora relaciones de clase a nivel intrasocial e internacional. El planteo dependentista no presta atención específica de porqué, en el marco de una misma situación dos países pueden optar por orientaciones políticas diferentes. Debe señalarse que este enfoque, al igual que el sistémico y el estructural funcionalista, nos recuerda de la importancia de las condiciones materiales que impone el contexto y en especial, para este trabajo, el contexto internacional. Debe decirse que en ningún caso, estas teorías se preguntan cómo los actores interpretan el contexto y, por ejemplo, cómo entienden el sistema internacional como contexto que les permite acciones o les constriñe.

### **1.2.2 Los enfoques “sociocéntricos”: los grupos y su influencia.**

Los enfoques que explican las políticas públicas a partir de la influencia de los grupos económicos pueden englobarse dentro de diversas subcategorías. Quienes observan la política de forma sistémica o desde el paradigma estructural–funcionalista, los que lo hacen desde el pluralismo, desde el neo–corporativismo e incluso desde el marxismo y del neo–marxismo. Estos enfoques, que pueden englobarse como “sociocéntricos”, ponen su enfoque en el juego político entre los grupos o clases. La política exterior, como política pública, sería entonces resultante de este proceso.

Los enfoques pluralistas conciben a la política pública como resultado del conflicto, de la negociación y la formación de coaliciones entre un número importante de grupos sociales organizados. Para Robert Dahl (1989), el Estado es una arena más o menos neutral donde la diversidad de grupos de interés existentes compiten entre sí (como mercado político schumpeteriano), en el marco de una poliarquía que les permite un juego donde hay ganadores y perdedores, y donde las políticas públicas son el resultante de este juego competitivo. Como señala José Busquets:

*“En esta clave teórica la política pública aparece como el resultado del juego de poder de grupos; ella se mueve en la dirección de los grupos que tienen mayor influencia. Los cambios en la política pública resultan de los cambios en la influencia relativa de cualquier grupo de interés. La capacidad de incidencia de los grupos es determinada por su tamaño, riqueza, fuerza organizativa, acceso a decision–makers y cohesión interna.” (2002: 33).*

Los neo–corporativistas, por su parte, señalan que los intereses que se generan en la sociedad se organizan en un número limitado de grupos (Schmitter 1983). Este enfoque, también, posee una diferencia sustantiva más con el pluralismo: los grupos no actúan

desde el exterior, sino que las organizaciones se incorporan al proceso de formación y gestión de las decisiones.

Saliendo del debate teórico, puede ilustrar un problema que se abre a la luz del caso uruguayo. El 25 de abril de 2006, la Asociación Rural del Uruguay (ARU), la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Cámara Mercantil de Productos del País (CMPP) y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS) hacían público un documento titulado *“Posición conjunta respecto a la conveniencia para el Uruguay de negociar acuerdos comerciales con países de extrazona.”*<sup>50</sup> En el mismo se señala que: *“Las Organizaciones Empresariales que suscriben este documento, hacen pública su posición a favor de llevar a cabo las acciones necesarias para habilitar a Uruguay a negociar acuerdos de libre comercio con países de extrazona, en particular con Estados Unidos de Norteamérica.”* (2006: 1). Y señalan los argumentos a favor basado en los beneficios para el comercio y las inversiones. En Brasil, en cambio, existen fuertes resistencias a acuerdos de libre comercio que, a juicio de los grupos de intereses económicos, puedan poner en riesgo el desarrollo nacional. En este sentido, durante la década de 1990 en un contexto de liberalización comercial en la región, frente a la propuesta estadounidense de construir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Argentina fue más entusiasta que Brasil. Y en este último país, la mayoría de las élites empresariales adoptaron una postura reticente frente al proyecto estadounidense (Saraiva y Tedesco 2004). Tal vez esto muestra que es clave atender a las ideas de los grupos de interés, o como esas ideas condicionan la construcción de los intereses de estos grupos. O como se interpreta el escenario internacional y los posibles resultados de tal o cual modo de inserción.

Como señala Kathryn Sikkink al abordar las experiencias desarrollistas en Argentina y Brasil:

*“Si bien la teoría de los grupos de interés económico tiene muchos elementos convincentes, a menudo presupone que uno puede conocer los intereses de un grupo social o económico sin prestar atención a las ideologías dentro de las que se ha desarrollado históricamente; por ejemplo, presupone que es posible inferir los intereses de los industriales sin saber cómo los definen ellos mismos. Estos enfoques parten también del supuesto de que los intereses son universales, esto es, que son aproximadamente los mismos en distintos países que siguen caminos de desarrollo*

---

<sup>50</sup> Disponible en: [http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/684/1/ucomunicado\\_conjunto\\_26-04.pdf](http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/684/1/ucomunicado_conjunto_26-04.pdf) (Consultado por última vez el 5 de mayo de 2014).



*parecidos. Sin embargo, no se ve con claridad en qué eran tan distintos los intereses 'objetivos' de los grupos industriales brasileños y argentinos como para explicar sus muy diversas posturas respecto del desarrollismo sin referirse a la vez a las inclinaciones ideológicas que conformaban su percepción de dichos intereses, y por ende su postura frente a los gobiernos desarrollistas.” (2009: 11).*

El carácter liberal e impulsor de una inserción económica internacional basada en la apertura al mundo y por fuera de la región que mostraron los grupos de interés económico en el marco de la discusión de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos de América, nos señala la importancia de conocer su ideología. Como señala Kathryn Sikkink: *“Los intereses económicos y políticos no son percibidos en forma directa por los actores políticos, sino a través de la lente de las ideologías prevalecientes en los diversos contextos históricos.” (Ibídem).*

Como señala Gerardo Caetano:

*“[...] en el caso uruguayo, esta matriz partidocrática –tan peculiar en América Latina, por otra parte– se asocia a fenómenos distintivos tales como el de la articulación electoralista de todo el sistema, la presencia durante largos períodos de un estado inclusivo y relativamente autónomo en sus políticas con respecto a los titulares del poder económico, una cultura política de fuerte impronta liberal, un elenco político estable y con índices relevantes de profesionalización y debilidad de los procesos de marginación política, entre otros muchos.” (Caetano 1992: 18).*

Para Gerardo Caetano (1992: 18 – 24), en el marco de la partidocracia uruguaya, el espacio relativo de las relaciones corporativas fue generalmente secundario, integrado incluso a la estructura pluralista de matriz liberal, siendo muchas veces capturados los grupos sociales organizados por parte de los partidos. Y *“[...] el estado privilegió con claridad a los partidos como sus interlocutores reconocidos, tendiendo paralelamente a no transferir ese estatuto a las cámaras empresariales y demás actores corporativos, en particular en lo que hace a la formulación de políticas generales.” (Caetano 1992: 19).*

Desde una perspectiva marxista, el Estado sería un instrumento de las clases dominantes. Pero como señala Adam Przeworski, *“[...] las teorías que argumentan que la propiedad privada de la riqueza productiva restringe a todos los gobiernos de una manera tal que ningún gobierno puede actuar en contra los intereses del capital,*

*encuentra dificultades en especificar los mecanismos que hacen efectivos esos constreñimientos.*"<sup>51</sup> (1995: 131).

Las interpretaciones teóricas que integran este apartado parecen no lograr ser de extrema utilidad para explicar el caso que aquí se trabaja. Diversos análisis muestran la heterogeneidad y debilidad de una clase más dominante que dirigente (Real de Azúa 2000: 17 – 23), o en términos de acción política "[...] *la constante en el tiempo es que ningún grupo económico fue capaz de constelar a los otros grupos de cúpula y ejercer la hegemonía y la dirección de la sociedad.*" (Rama 1987:120).

En síntesis, acordamos con Jorge Lanzaro (1986) que el caso uruguayo responde a un patrón de corporativismo–liberal–democrático, donde se asoció el pluralismo corporativo con un sistema de partidos que ocupó el centro del sistema político.

De esta manera consideramos que, por una parte los partidos son los actores más relevantes, aunque no excluyentes, de la intermediación de intereses en Uruguay, y que es relevante conocer las visiones ideológicas de los grupos de interés económico del país y cómo los mismos se vinculan con los partidos. Si bien los actores económicos logran actuar políticamente, en términos generales encuentran en los partidos y sus fracciones a sus intermediarios o representantes en términos de intereses. Los actores empresariales, de los sectores primario, secundario y terciario, han expresado generalmente posturas liberales en economía, mientras que los actores sindicales han reivindicado el rol del Estado en esta arena. Alineándose, así, de modo muy general con los polos ideológicos del sistema político.

### **1.2.3 La autonomía del Estado.**

Diferentes perspectivas como el neo–marxismo o el institucionalismo histórico, por ejemplo, señalan la autonomía del Estado colocando al mismo como el orientador de las políticas públicas.

El neo–marxismo argumenta que la autonomía estatal es el resultado de una excepción; sea por la abstención de una la burguesía que no lucha por conquistar el poder político o por la existencia de equilibrio de clases. Desde una perspectiva neo–marxista, Nicos Poulantzas (1973) plantea un concepto de autonomía relativa del Estado. Esta idea

---

<sup>51</sup> “[...] *as teorias que argumentam que a propriedade privada da riqueza produtiva restringe todos os governos, de urna maneira tal que nenhum governo pode agir contra os interesses do capital, encontra dificuldades em especificar os mecanismos que tornam efetivos esses constrangimentos.*” La traducción de la edición consultada en portugués fue realizada por el autor.

considera una relativa independencia de los diversos componentes de una formación social: entre la economía, la política y la autonomía relativa del Estado en relación a las clases dominantes. Las políticas públicas, desde este enfoque, son la resultante de la lucha de clases mediada por un Estado con autonomía relativa (Poulantzas 1973: 128 – 129).

En el planteo de Poulantzas (1973) se sostiene que el Estado garantiza la supervivencia del capitalismo, amortiguando conflictos e influyendo en las configuraciones de clase. Esta autonomía relativa puede explicarse mediante dos argumentos diferentes. Uno, la abdicación o abstención de una burguesía, con capacidades de gobernar, pero que elige no hacerlo. Esto se debe a que gobernar implica costos y maximiza sus intereses el hecho de mantenerse fuera del mismo, y como el Estado depende del capital para cumplir sus objetivos no atentará contra el mismo a largo plazo. El otro argumento concibe una burguesía débil e incapaz de organizar o conquistar el Estado, lo que permite la autonomía del mismo. Esto genera una situación de equilibrio de clases. Podría darse también un equilibrio de clases fuertes, en ambos casos explicando la autonomía estatal, siempre relativa.

Jon Elster (1985: 405 – 406), considera que la autonomía del Estado se debe a que redundaría en beneficios para la clase económicamente dominante o es resultante de una situación donde no exista una única clase dominante. También en este caso la autonomía es relativa, ya que la misma solamente puede tener lugar bajo ciertas condiciones.

Desde el institucionalismo histórico, Theda Skocpol (1985) concibe la autonomía del Estado, entendiendo a los mismos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, que tienen la capacidad de formular y perseguir objetivos que no sean un mero reflejo de las demandas o intereses de clases o grupos sociales. A la vez que señala la importancia de las “*capacidades*” de los Estados para alcanzar sus objetivos sin que los grupos o clases sociales logren imponer sus intereses.

Sobre este enfoque deben señalarse algunas tensiones que el mismo propone. Una de ellas es que los gobernantes buscan no quedar presos de controles externos e impulsar sus propios objetivos. Esto implica que los gobernantes no actúan según los intereses de agentes externos y por lo tanto tienen objetivos propios. Pero también hay que señalar que existen limitaciones para la autonomía que vienen de la estructura económica o de la sociedad civil. Esta autonomía estatal puede cristalizarse, entonces, cuando las clases

dominantes están en antagonía entre ellas, impidiéndoles conformar una coalición de gobierno, o cuando los intereses de la economía capitalista en su conjunto están amenazados, acercándose así a los postulados neo-marxistas.

Por otra parte, esta autonomía relativa necesita organismos gubernamentales autónomos, donde los gobernantes poseen objetivos propios y cuentan con capacidades institucionales para lograrlos a partir de políticas decididas e implementadas. Pero los gobernantes tienen límites institucionales como la supervisión por parte de los representantes electos o directamente por los ciudadanos. Adicionalmente, es fundamental contar con un andamiaje burocrático capaz de llevar adelante los procesos.

Teorías que se centran en la acción colectiva, como la de Mancur Olson (1992), o en las burocracias, como la de William Niskanen (1971), advierten como, dependiendo del sistema de incentivos, las burocracias pueden buscar maximizar sus intereses y prestar relativamente poco por el desempeño eficiente de su función.

Si bien en Uruguay, los partidos son centrales en la política y, por lo tanto en la representación de intereses, es válido pensar que en momentos la acción gubernativa pueda orientarse de forma independiente, existiendo momentos de autonomía relativa. Pero como se verá en el desarrollo del trabajo, se sostiene que los partidos, como actores de gobierno comparten miradas con grupos sociales y por tanto es difícil que logren un accionar autónomo frente a las ópticas presentes en el sistema político. Los partidos que impulsan una inserción internacional en clave liberal comparten esta óptica con los actores sociales empresariales. Por otra parte el Servicio Exterior, como se verá, por su sistema de incentivos de carrera funcional y por sus formas de reclutamiento, se ha caracterizado por una vinculación informal con los partidos gobernantes, formándose clientelas o grupos de cuadros partidarios en su interior, no desarrollando plenamente una visión institucional propia, sino que, a veces, reivindicando políticas de Estado, en realidad afirman principios de conducción y orientación política que se consolidaron en la institución con el paso del tiempo y que en realidad responden a orientaciones partidarias.

Coincidimos con Kathryn Sikkink (2009: 13 – 14) en que las visiones teóricas sobre la autonomía del Estado solamente realizan la fundamentación *pos hoc* de que las acciones que se toman no atentan contra los intereses de largo plazo del Estado capitalista, pero no explican qué políticas se aplican. Por ende para comprender esto hay que entender las ideas que los decisores tienen sobre las posibles orientaciones alternativas. Estos

enfoques nos recuerdan que son importantes las capacidades estatales y por lo tanto como algunos actores como las burocracias son importantes. En este sentido es relevante ver como las ideas y orientaciones se incorporan y se van anidando en sus reglas y en su burocracia.

#### **1.2.4 La elección racional y la supervivencia política.**

El institucionalismo de la elección racional abreva en el individualismo metodológico y en la economía. En este enfoque teórico, el cálculo estratégico es la clave explicativa de la conducta de los actores políticos, que elaboran e implementan estrategias para maximizar sus intereses –externos y objetivos–, teniendo en cuenta incentivos, en forma de estímulos o constreñimientos, que provocan las instituciones en tanto reglas.

Esta perspectiva, como ya se señaló, desde el individualismo metodológico, concibe que los fenómenos sociales se explican en términos de individuos, de los atributos que estos poseen o de las relaciones entre los mismos. De esta manera, la sociedad es la sumatoria de individuos y sus interacciones, siendo los individuos quienes deciden y actúan. Los hechos que se pueden observar a nivel de agregados sociales deben encontrar su explicación en la resultante de las acciones e interacciones de los individuos que buscan sus propios intereses. Y en el plano político puede suponerse que los actores buscan poder político, mantenerlo y, de ser posible, acrecentarlo.

Como señala Garcé (2012: 337), este enfoque institucionalista nos recuerda todo lo que la acción política tiene de autointerés, y este es un aspecto central a tener presente. Kathryn Sikkink, partiendo de Barbara Gueddes (1990:1) señala que este enfoque no intenta dar una explicación de las preferencias. La autora sostiene que los casos más convincentes que se encuentran en esta literatura son los que sintetizan la atribución creativa y admisible de preferencias a los actores con los propios principios de la acción racional (2009: 19). Y, siguiendo a Barry Ames (1987:4), quien aplica este enfoque teórico en el campo de las políticas públicas en América Latina, Sikkink (2009) señala dos tipos de preferencias dentro del enfoque: de supervivencia y sustantivas. Y sintetizando el planteo de Barry Ames señala:

*“Las primeras corresponden a lo que debe hacerse para permanecer en un cargo; las segundas –las que el ejecutivo puede poner en práctica cuando asume el poder o si lo conserva– incluyen todo lo demás. Como las ‘verdaderas’ preferencias sustanciales son imposibles de conocer, Ames presupone que el interés fundamental de las élites dirigentes es conservar sus puestos de gobierno. [...] En la medida que los teóricos de*

*la elección racional no intentan explicar las preferencias sustanciales, su modelo resulta insuficiente para explicar la adopción de políticas [...]. Su enfoque nos dirá qué cosas promoverán ciertos objetivos, pero no cómo se determinan las preferencias mismas. [...] Los argumentos basados en la supervivencia política pueden ayudarnos a comprender cómo se puso en práctica una política pública, mas no cómo se adoptaron previamente las principales decisiones.” (Sikkink 2009: 19 - 20).*

Compartimos con Sikkink (2009: 22 – 23), que es posible aproximarse al conocimiento de las preferencias sustantivas de los políticos y que sus estrategias de supervivencia son, casi siempre, inseparables de sus preferencias sustantivas y de sus creencias sobre el sistema político. Esto, debido a que cualquier estrategia de supervivencia supone el conocimiento de las posibles reacciones de los votantes, de grupos políticos y económicos frente a la aplicación de determinadas políticas.

Este enfoque teórico, como se sostiene anteriormente, no nos permite explicar por qué los políticos eligen una opción y no otras. Incluso:

*“Ferejohn<sup>52</sup> sostiene que en muchas situaciones de juego son posibles múltiples equilibrios, y por ende, a fin de seleccionar entre alternativas admisibles, son necesarios supuestos adicionales. Sugiere que en este punto hay cabida para la cooperación entre las descripciones racionales y las interpretativas. Los enfoques interpretativos pueden necesitar de los racionales para ayudarnos a reducir la gama de interpretaciones posibles, en tanto que las teorías de la elección racional pueden ‘seleccionar entre los distintos equilibrios apelando a conocimientos y significados culturalmente compartidos’”. (Sikkink 2009: 23).*

Las ideas importan y las mismas no operan de forma completamente independiente a las restricciones materiales de los actores. Aproximándose a la idea de matriz política, de Acuña y Chudnovsky (2013), Sikkink señala que:

*“[...] estas restricciones y oportunidades no existen al margen de los procesos de conocimiento de los individuos: más bien, son percibidas por las élites dirigentes sobre la base de sus marcos conceptuales. [...] La elección de una alternativa ‘admisible’ o ‘racional’ depende de cómo las ideas estructuran la comprensión de lo que es deseable y lo que es posible por parte de los gobernantes y la población.” (Sikkink 2009: 24).*

En síntesis, este enfoque nos permite analizar la conducta de los actores frente a una acción concreta que deben realizar o un posicionamiento que deben adoptar. Por lo

---

<sup>52</sup> La referencia corresponde a John Ferejohn (1990: 9-10).

tanto, desde este enfoque se puede analizar cómo influyen un conjunto de variables en el posicionamiento de los legisladores en la arena de la política exterior. Esto implica que un legislador, al verse controlado por su líder político o por su partido o fracción a través de una serie de aspectos institucionales, esté constreñido a ser disciplinado por una dinámica de premio y castigo. Pero para comprender por qué, un actor (partido, fracción, o agrupamiento de fracciones) toma tal o cuál opción como la orientación deseable para la política exterior, se debe avanzar sobre la incorporación de las ideas como variable para su comprensión, pero no por sí mismas sino en su relación con los intereses y las instituciones.

### **1.3 Actores e instituciones en la acción política: definiciones operacionales.**

Este trabajo asume como clave la articulación entre actores, con ideas e intereses, e instituciones para poder comprender la política en acción. En este sentido Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky, reflexionando sobre las principales teorías o familias teóricas de la ciencia política actual, advierten que:

*“Sea como fuere, la tendencia presente es analizar las instituciones otorgándoles preeminencia sobre las otras variables sociales, o bien de manera divorciada de su contexto socioeconómico e ideológico-cultural, o bien obturando su propia historia y el papel histórico, los intereses y la ideología de los actores. En definitiva, hoy estamos rodeados de institucionalismos que compiten entre sí para explicar la sociedad y la política.” (2013: 23).*

La preponderancia de las instituciones como variable independiente, parte de entender que las mismas son capaces de moldear el comportamiento de los actores a través de una estructura de incentivos. De esta manera, no quedaría espacio para darle importancia a los actores o a cómo piensan, ya que su comportamiento estará determinado por el orden institucional. Por lo tanto en este trabajo se busca “[...] *analizar la dinámica institucional y su relevancia, reconociendo que las instituciones no sólo pueden influir sobre las variables ideológico-culturales y socioeconómicas y también sobre los actores, sino que pueden ser influidas por esas mismas variables y por el comportamiento de los actores.*” (Ibídem: 28).

Este planteo hace que tanto las instituciones como los actores se comprendan en el marco de una matriz política. La misma puede definirse como:

*“[...] un lugar o medio donde se produce o desarrolla algo, una estructura o ambiente donde una actividad o proceso particular ocurre o se despliega. En este sentido,*

*específicamente una matriz política constituye un sistema de variables socioestructurales, político-institucionales e ideológico-culturales que: a) fija los límites de factibilidad para la realización de intereses de grupos sociales y el alcance de objetivos de actores políticos; b) define probabilidades diferenciales para la realización de esos intereses y el alcance de los objetivos políticos factibles; y c) brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, influyendo de esta forma sobre la percepción de los límites de factibilidad y los cursos de acción más apropiados para alcanzar objetivos y realizar intereses.” (Ibídem: 29).*

A partir de esta noción, las instituciones se ven condicionadas por la estructura social y económica, por las claves estructurantes de una formación política, que fijan los límites de lo factible en un momento histórico dado. Estas condiciones delimitan el campo de lo posible para que los actores puedan desplegar sus interacciones estratégicas. Esto hace, en el caso concreto que estamos analizando, que una política exterior estará condicionada por lo que es históricamente posible para el momento dado, tanto por la realidad material actual como por el proceso histórico en que se inserta, ya que las interacciones anteriores entre los actores, los legados y los relatos sobre el pasado condicionarán o ayudarán a validar o invalidar los proyectos políticos como factibles o no históricamente. Las características centrales del sistema uruguayo, como formación política historizada, constituyen la matriz política del país.

Este abordaje historizado implica que los actores: “[...] *son también claves para el análisis político y la explicación de los procesos históricos puesto que [...] la direccionalidad histórica es también resultado de la articulación de los diversos comportamientos desplegados por el conjunto de actores individuales y colectivos intervinientes.*” (Ibídem: 30). Estos actores se encuentran inmersos en un conjunto de mecanismos que organizan socialmente el poder político (Przeworski 1988), o sea en marcos institucionales.

Las instituciones, como reglas de juego, tienen la capacidad de redistribuir poder, pero debe también atenderse a las capacidades y recursos que los actores poseen, sean estos de tipo político (por ejemplo apoyos de grupos sociales), económicos o ideológico-culturales. Como señalan Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky:

*“[...] ni la intencionalidad de los actores ni la distribución del poder pueden entenderse fuera de la influencia de factores ideológico-culturales, y por eso los*



*comportamientos (y, por ende, los procesos políticos) no son comprensibles como mero resultado de la articulación entre lo estructural y lo político-institucional. Las estrategias implementadas por los actores y sus resultados dependen a) de su percepción/conocimiento sobre los límites de factibilidad que enfrentan sus acciones y objetivos y de la dinámica que rige las relaciones sociales, forjando b) una percepción/conocimiento sobre la mayor o menor probabilidad de éxito de un accionar dado, y c) una mayor o menor aceptación valorativa/normativa de un determinado curso de acción u objetivo. Por ello, incorporar la ideología también como variable explicativa implica comprender los comportamientos de los actores en función de lo que estos perciben como interés, de los que ‘conocen’ sobre la factibilidad y probabilidad de éxito de sus objetivos y estrategias (sus mapas cognitivos) y de lo que consideran aceptable/deseable en función de los valores y normas –pautas de acción– que culturalmente sostienen y reproducen su pertenencia a una u otra identidad colectiva (sus mapas identitarios y normativos).” (Ibídem: 31 y 32).*

En este sentido, Leandro Sanchez plantea que sobre las teorías generales de las instituciones legislativas (la distributiva y ganancias del intercambio, la informacional y la de cooperación y delegación) que señalan Kenneth Shepsle y Barry Weingast (1994), “[...] *las identidades y las cogniciones colectivas no existen separadas las unas de las otras: son ‘mutuamente constitutivas’, y la institucionalización es un proceso consistente en interiorizar identidades e intereses.*” (2015: 128).

Esta interacción entre actores e instituciones implica asumir que no existe una sola forma de causalidad (Brady y Colier 2004), sino que en un momento lo que puede ser causa en otro puede ser consecuencia y viceversa. Por lo tanto:

*“[...] las matrices políticas constituyen estructuras donde los actores se comportan sobre la base de intencionalidades estratégico-normativas que articulan sus intereses, preferencias, expectativas, conocimientos, identidades, valores y, frecuentemente, errores de apreciación. El comportamiento político no es mera consecuencia, o variable dependiente, de los condicionamientos del actor, sino que materializa la intención del actor de dar respuesta a esos condicionamientos y muchas veces redefinirlos. Y esa intencionalidad no está libre de lo inesperado, de lo contingente.”* (Acuña y Chudnovsky 2013: 34).

A partir de estas premisas orientadoras básicas es necesario definir qué se entenderá por instituciones y que se entenderá por actores, como componentes de la acción política.

### 1.3.1 Las instituciones.

En este trabajo se entenderá por instituciones al conjunto de reglas que tienen por objetivo, en el marco de una sociedad históricamente situada, resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos. Las mismas “[...] *distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de la lucha entre actores desiguales (lo cual es consecuencia de previas distribuciones de poder y capacidades/recursos).*” (Ibídem: 49) Esto implica observar los conflictos distributivos situados en sus orígenes y en sus trayectorias. Desde esta óptica, las instituciones son “[...] *parte de los determinantes de las capacidades y comportamientos de los actores o de la ausencia de comportamiento de sectores sociales que no resuelven sus problemas de acción colectiva y no alcanzan la condición de actores. Las instituciones regulan el accionar de los sujetos y a la vez son su resultado.*” (Ibídem: 51).

Las instituciones, por lo tanto, deben ser analizadas no solamente históricamente sino en su temporalidad, en el devenir de procesos, pues en momentos pueden ser causa del comportamiento de los actores y por momentos su consecuencia. Ya que: “*Esta ampliación contribuye a la inferencia causal, ya que las relaciones causales implican relaciones temporales.*” (Ibídem: 54).

Las instituciones pueden ser formales o informales. Las primeras definidas en el derecho positivo, mientras que las segundas forman parte de aspectos comprensivos y normativos de cómo funciona o debe funcionar algo, lo que hace que estas instituciones informales puedan reforzar, complementar o incluso contradecir a las formales. (Ibídem: 54 y 55). Además debe tenerse presente que:

“[...] *las instituciones deben comprenderse reconociendo su interrelación –y a veces hasta su carácter endógeno– con otras variables (socioeconómicas o ideológico-culturales) y el accionar de los actores, y comprendiendo también que no constituyen un universo homogéneo, sino que muestran diversos tipos por su carácter formal/informal, el dominio temático sobre el que rigen y el nivel en el que operan, por lo que no necesariamente se articulan de manera funcionalmente parsimoniosa.*” (Ibídem: 57).

Las instituciones, como reglas, rigen a un actor o a una organización, pero no son actores ni organizaciones. Una organización es una estructura de interacciones pautadas para la consecución de un fin, teniendo por lo tanto una lógica pero no necesariamente racionalidad. En este sentido, por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores es una

organización, pero solamente podrá ser considerado un actor si posee identidad y capacidad de acción estratégica y recursos para desarrollar su estrategia (Ibídem: 37).

### **1.3.2 Los actores.**

En este trabajo, siguiendo a Acuña y Chudnovsky (2013: 36 – 39), se entenderá por actor a los sujetos colectivos o individuales que posean una identidad, que les permita reconocerse como tales, con capacidad de acción estratégica y recursos para su realización. Entendiendo esta capacidad de acción estratégica como la que le permite identificar y definir sus intereses, a partir de su identidad, y formularlos como objetivos, para plantearse cursos de acción para la consecución de los mismos a partir de una relativa autonomía brindada por sus recursos y capacidades.

Las identidades de los actores son importantes pues los cálculos racionales de utilidades intertemporales se realizan dentro de los límites de certidumbre que brindan identidades colectivas estables. En este sentido Alessandro Pizzorno señala que “[...] *no se puede tener el concepto de utilidad sin implicar el reconocimiento intersubjetivo de los valores que conducen a esa utilidad. Y que por consiguiente los procesos de satisfacción de las necesidades varían según las diferentes identidades colectivas que las sostienen (que las reconocen).*” (1985: 37-38).

Si bien los actores pueden tener consecuencias no deseadas de su accionar estratégico, además de su identidad, lo que les constituye como tales es su accionar estratégico basado en una racionalidad. Un colectivo que tenga identidad pero no racionalidad será considerado, en este trabajo, un no actor. Diferenciar un no actor de un actor es un aspecto central para poder delimitar cuáles son las interacciones claves en el proceso de la política que se analiza. La capacidad de acción estratégica se constituye, por lo tanto, en una condición necesaria para la condición de actor, mientras que la de poseer una identidad es necesaria pero no suficiente.

Desde la propuesta teórico-metodológica de Acuña y Chudnovsky: “[...] *las instituciones podrán jugar tanto un papel causal (como variable independiente que explica comportamientos) como consecuente (variable dependiente del accionar de actores estratégicos), dependiendo de las propiedades de la lógica política, socioeconómica e ideológico-cultural en la que estén inmersas.*” (2013: 38). Y tanto la creación y transformación de instituciones, actores, identidades, significados y recursos no son exógenos al ejercicio del poder (Ibídem: 38 y 39, y March y Olsen 1997: 64).

Siguiendo este planteo, los actores y sus comportamientos pueden ser analizados a partir de tres elementos que se relacionan mutuamente: sus intereses; sus recursos/capacidades; y sus ideas (mapas cognitivos, identidades y valores) (Acuña y Chudnovsky 2013: 39).

Más adelante se profundizará específicamente sobre la relación entre ideas e intereses que se asume en este trabajo, pero vale la pena adelantar que se adopta una visión de interés subjetivo, entendiendo que este es “[...] *el que mueve al actor en una dirección y no en otra. [...] desde este punto de vista, la noción de interés como variable que influye sobre conductas y estrategias está estrechamente ligada a la ideología, preferencia o percepción subjetiva del actor [...].*” (Ídem). Este aspecto coincide con el concepto de racionalidad limitada de Herbert Simon (1957), que señala la incompletitud e imperfección de la información con la que cuentan los actores y la importancia de los modelos subjetivos con los que la misma se procesa.

Por otra parte, las capacidades implican las habilidades aplicadas para la consecución de objetivos, donde los recursos (materiales, organizacionales, simbólicos, políticos, etc.) son bienes necesarios para generar las capacidades. Siguiendo a Acuña y Chudnovsky, se considerará la capacidad de los actores de organizarse y desplegar estrategias en función de cinco atributos con relación a sus capacidades:

*“a) la organizacional (habilidad de sostener la coordinación de la acción a partir de la definición de roles y funciones, y de contar con procedimientos administrativos y recursos económicos y humanos suficientes para implementar estrategias o políticas); b) la capacidad de representación y gobierno (en el caso de actores estatales remite a la habilidad de ejercer la autoridad; en el de actores sociopolíticos refiere a la disponibilidad de un liderazgo capaz de expresar con legitimidad a quienes conforman su ‘base’ de sustentación y de ejercer autoridad sobre estos, la que, articulada con el resto de las capacidades, determina en ambos tipos de actores la habilidad de movilización política o de resolver problemas de acción colectiva y presionar a otros actores); c) la capacidad de actuar ideológicamente (esto es, tanto de descifrar el contexto como de producir un sentido para el accionar emprendido que se ajuste a los intereses, identidad, valores y normas de la comunidad que se representa/ gobierna); d) la capacidad de negociación (es decir, la habilidad de llevar adelante intercambios para ejercer la autoridad o bien para influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas); y e) la capacidad de ‘salida, de una situación considerada inconveniente por parte del actor (exit, en palabras de Hirschman, 1970, implica la*

*posibilidad no sólo de evitar costos abandonando una situación estratégica desventajosa, sino también de alcanzar beneficios utilizando esa capacidad como forma de presión o chantaje hacia los otros actores).” (2013: 44).*

En este trabajo, los partidos y las fracciones son considerados los actores clave pues poseen una identidad y capacidad de acción estratégica a partir de la interacción entre ideas, intereses y recursos/capacidades. Estos son los actores centrales, aunque no excluyentes, del sistema político uruguayo, que es un sistema partidocrático y partidocéntrico, donde las dinámicas de competencia y cooperación, tanto inter como intrapartidarias estimulan momentos para el accionar de actores aislados y momentos de conformación de alianzas o coaliciones. Los partidos y las fracciones de los partidos satisfacen los criterios de la definición de actor que se asume, y las instituciones electorales y gubernamentales uruguayas estimulan, como ya se ha dicho, por momentos la competencia y por momentos la cooperación generando incentivos para la formación de alianzas o coaliciones que “[...] *permiten que se potencien las capacidades y recursos que cada actor posee. Por eso, en la disputa política la capacidad de los grupos para conformarse como actores sustantivos depende, a su vez, de su capacidad para cultivar recursos aliándose con actores que disponen de ellos.*” (Ibídem: 45).

Merece aclararse dos puntos. El primero, los actores económicos uruguayos tienen la capacidad de influir en aspectos de la política exterior, particularmente en lo que refiere a las políticas comerciales, industriales y de inversiones. Para ello deben actuar políticamente, a través de presiones o cabildeos, o en lo económico impactando en el mercado. En momentos o frente a situaciones puntuales, como el caso de la posibilidad de concretar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez, las Cámaras, en su carácter de asociaciones gremiales, realizaron acciones políticas, como también lo hicieron sindicatos, otras organizaciones de la sociedad civil y la academia. Pero como se señaló, estos actores tienen sus intereses representados en las corrientes de opinión de los partidos, y así están de alguna forma “mediados” por los partidos.

El segundo, los funcionarios del Servicio Exterior, luego de estudiar el caso, son considerados como no actores. Las dinámicas de la carrera diplomática y sus incentivos, junto al relacionamiento informal con los partidos, hace que los diplomáticos posean una identidad pero no una estrategia consensuada. Si bien reconocen elementos

comunes como el respeto al Derecho Internacional o la promoción del multilateralismo, no poseen una estrategia definida y propia de la política exterior uruguaya. Esta burocracia especializada no logra constituirse en un cuerpo “aislado”, ni tiene la suficiente autonomía. Es permeable y relativamente flexible a los cambios políticos y se amolda a los cambios de orientación, al menos formalmente, fundamentalmente por estar sujetos a jerarquías políticas.<sup>53</sup> El relacionamiento informal de los diplomáticos con los partidos fue una constante que emergió de las entrevistas en profundidad realizadas. A esto debe señalarse la importancia de las mediaciones de actores políticos para lograr la designación en puestos de jerarquía o destinos considerados relevantes o apreciados. A estas prácticas se debe agregar un componente alto de discrecionalidad en el reclutamiento y el sistema de promociones dentro del Servicio Exterior. Un indicador de esto es el tardío establecimiento de concursos de ingreso a esta función, iniciados en 1975, y la instalación de los ascensos por concurso a partir de 1996. El cargo de Embajador, como siempre, se obtiene por designación del Ministro de Relaciones Exteriores.

Luego de plantear algunas consideraciones sobre los intereses y las capacidades y recursos de los actores, vale la pena centrarse en el otro aspecto clave: las ideas. En este trabajo se asume por ideas a lo que Acuña y Chudnovsky llaman ideología:

*“[...] por ‘ideología’, entendemos el mapa cognitivo, normativo e identitario que le dice al sujeto cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, lo cual incluye los modelos causales con los que piensa el actor, así como sus valores e identidades y las normas que internalizó como pautas de comportamiento. [...] La ideología nos remite a por qué los actores hacen lo que hacen (y no, como bien sabemos, a por qué les pasa lo que les pasa). Nos remite en definitiva a la subjetividad de los actores, a las causas y motivaciones de su conducta [...]” (Ibídem: 45 y 46).*

El planteo que se intenta desarrollar asume que el comportamiento de los actores articula individualismo egoísta y la persecución de cumplir con aspectos normativos. Ya que:

*“Efectivamente los actores realizan cálculos estratégicos, aunque ‘dentro de la historia’, lo cual quiere decir que no sólo lo hacen con una racionalidad ‘limitada’ (a*

---

<sup>53</sup> Características similares registra el Servicio Exterior argentino. Para ver un análisis referido a la década de 1990, ver Saraiva y Tedesco (2003). Con una postura diferente se posiciona la interpretación que realiza Romeo Pérez sobre este punto, señalando que la política exterior uruguaya “[...] descansa en las actitudes y capacidades de unas pocas burocracias públicas [...]. Particularmente en el personal de la Cancillería [...]” (2011: 53).

*la Simon, 1957) por la información de la que disponen y por su capacidad subjetiva de procesarla. Su racionalidad es 'históricamente situada', concepto que incorpora tanto la 'racionalidad limitada' de Simon como la racionalidad en la que los límites de lo imaginable –como las prioridades y lo deseable– son forjados (y no solamente limitados) por valores/normas e identidades colectivas que definen y sostienen redes de solidaridad y brindan sentido a 'su' utilidad.” (Ibídem: 46).*

En este sentido, las identidades político-ideológicas como mapas cognitivos permiten evaluar los posibles resultados de la acción, así como elegir los rumbos de la acción.

Los actores, entonces:

*“[...] además de caracterizarse por ciertos intereses y poseer determinados recursos/capacidades, los actores diseñan e implementan sus estrategias guiados por mapas cognitivos y normativos. Se trata de ideas e identidades que ordenan sus prioridades, los sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros explicando cómo funcionan y cómo podrían y deberían funcionar las relaciones sociales. En este marco de análisis la ideología evidencia el modelo de pensamiento que, combinando maximización de utilidades, valores, identidad, cultura y (des)conocimiento, lleva al actor a suponer que un comportamiento dado resultará en un estado de cosas deseable. Sin comprender la ideología de los actores, es imposible explicar sus comportamientos. La relación entre intereses y comportamiento está mediada por la ideología: los intereses orientan el comportamiento de los actores si y sólo si estos son reconocidos en el plano de su ideología o entendimiento.” (Ibídem: 48 y 49).*

A continuación se profundizan algunos elementos vinculados a la interacción entre ideas, intereses e instituciones en la política exterior.

### **1.3.3 Ideas, intereses e instituciones en la política exterior.**

Los neoinstitucionalismos ponen énfasis en un conjunto de elementos a tener presentes en el desarrollo de esta investigación. El neoinstitucionalismo de la elección racional rescata la importancia de los intereses y las interacciones estratégicas en el contexto de reglas que generan incentivos para los actores, el sociológico la importancia de las culturas y tradiciones, el histórico la importancia de los legados y coyunturas críticas y el discursivo la importancia de las ideas. Articular estos planteos contribuye a mejorar los procesos analíticos que se abordan, particularmente poniendo la mirada sobre el factor ideacional, el cual asumimos como clave para comprender las orientaciones de

política exterior que los actores impulsan, pero sin desatender sus interacciones con los intereses y las instituciones.

El redescubrimiento de las ideas, la retórica y el discurso en el proceso de las políticas públicas va avanzando en la disciplina desde la década de 1980, a partir de la introducción de la dimensión cognitiva basada en ideas en sus modelos de análisis (Roth Deubel 2007: 54 – 64). En este sentido, Peter Hall (1993) analiza el cambio en las políticas públicas enfatizando el rol de las ideas al observarlas como paradigmas y por lo tanto explicando el cambio a partir de secuencias de normalidad, crisis y establecimiento de una nueva normalidad.<sup>54</sup> Estas visiones pueden constituirse en analogías frente a las reorientaciones de la política exterior a partir de cambios en elementos internos como el modelo de desarrollo impulsado, y por tanto la concepción sobre el mismo, como cambios en el escenario internacional o en la interpretación que los actores hacen del mismo.

Por su parte, Paul Sabatier (1999) partiendo, también, de la idea de paradigmas busca explicar qué son y cómo se transforman las políticas públicas a partir de la consolidación de coaliciones en torno a ideas que logran impulsar transformaciones, desarrollando así un modelo de análisis (*Advocacy Coalition Framework*) que tienen a las ideas como variable central. Peter Haas (1992), en la misma línea que Sabatier, construye el concepto de “*comunidad epistémica*”, entendida como comunidad formada por profesionales que poseen los mismos valores políticos y que buscan influir desde su óptica en la arena de las políticas públicas. Adolfo Garcé (2014a: 450 – 453), aplica el concepto de comunidades epistémicas para el análisis del debate en torno a la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos de América durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez, donde dos grupos agrupados a partir de concepciones diferentes del desarrollo y la inserción internacional promovieron opciones diferentes frente a la misma alternativa.

Estas coaliciones se aglutinaban a partir de marcos cognitivos compartidos. Hall, Sabatier y Haas hacen énfasis en señalar, como remarcan Pierre Muller e Yves Surel (1998), que los valores, las ideas y las representaciones importan para entender las políticas públicas, ya que se constituyen en “*matrices cognitivas y normativas*”. André–

---

<sup>54</sup> Esta visión de Peter Hall (1993) se basa en la propuesta de Thomas Kuhn (1962) sobre la ciencia y, aunque ambas son diferentes, se aproxima también a la de programas de investigación de Imre Lakatos (1970). Peter Hall aplica esta perspectiva para analizar la sustitución del paradigma keynesiano por el paradigma liberal en el Reino Unido durante el gobierno de Margareth Thatcher.



Noël Roth Deudel señala que las mismas “[...] *influyen en la determinación, concepción, estabilidad y cambio de las políticas públicas.*” Y agrega:

*“La introducción de estos conceptos en las teorías explicativas de las políticas públicas se relaciona con la importancia creciente tomada por la epistemología constructivista en las ciencias sociales, la cual insiste en ‘la importancia de las dinámicas de construcción social de la realidad en la determinación de los marcos y prácticas socialmente legítimos a un momento preciso’. Dicho de otro modo, la lógica de los intereses objetivos de los actores individuales y colectivos, la perspectiva utilitarista, privilegiada en la mayoría de los análisis tradicionales, no es suficiente para explicar las políticas y las acciones públicas; es necesario tener en cuenta una dimensión intelectual o cognitiva.”* (Roth Deubel, 2007: 56).

Guillermo Cejudo (2010) señala la importancia del discurso, retomando la idea planteada por Giandomenico Majone (1997) al decir que las políticas públicas están hechas de palabras. Desde este enfoque, las ideas y los discursos tienen efectos sobre el contenido y el proceso de la política pública, desde cómo se define el problema, cómo se elabora la agenda, cómo se diseñan y legitiman soluciones, decisiones y resultados y cómo se explican procesos.

En este mismo sentido, Carlos Olvera (2004) señala que estos procesos implican disputas sobre conjuntos de ideas que implican visiones, valores y creencias sobre los factores que causan los problemas y sobre cuál es la forma de abordarlos para su solución. Estas disputas se manifiestan en el ciclo de las políticas públicas o en el proceso político de construcción institucional. En el mismo sentido que lo señalan Acuña y Chudnovsky (2013), estos aspectos de la ideología brindan los marcos interpretativos, en términos de dinámicas causales, marcan los límites de la acción posible y también de la aceptable o deseable. Esto es clave para comprender por qué se elige una u otra alternativa en política exterior, tanto en relación a la evaluación del contexto nacional o internacional cómo de los problemas a resolver o las motivaciones que hacen que se tome una u otra estrategia, entre las disponibles.

Para Cejudo (2010) es necesario analizar las ideas y cómo las mismas se presentan en discursos, la validez en la argumentación y los usos retóricos para convencer. Esto hace imprescindible que se atienda el cómo se construyen los discursos y cómo impactan sobre las políticas públicas. Los argumentos en torno a las políticas públicas mezclan datos, interpretaciones, opiniones y evaluaciones con el fin de comunicar decisiones,

justificarlas y legitimarlas. Las decisiones incluyen datos, evidencias, contenidos técnicos y también argumentos y significados.

El discurso incide en la implementación, en la comunicación y orientación que los decisores transmiten a los implementadores, lo que puede generar brechas en la implementación y bloqueos de los implementadores. La evaluación no es ajena a las ideas y los discursos, que pueden condicionar el resultado y el proceso de la evaluación. De esta manera, las fases de la política exterior, como política pública, también se ven afectadas por estos factores.

En este enfoque no puede perderse de vista las luchas y los diferentes recursos de poder con que los actores concurren a estos campos de batallas discursivos o de ideas; pero lo que no aparece claramente delimitado es el espacio institucional en que se dan estas disputas, aspecto que el institucionalismo discursivo intenta resolver. El planteo de Acuña y Chudnovsky (2013), pone énfasis en el otro punto, al señalar la importancia de las capacidades/recursos que los actores poseen, elementos claves a la hora de las disputas en torno a ideas, significados, problematizaciones, propuestas de elecciones y tomas de decisiones.

Los enfoques constructivistas<sup>55</sup> ven la disputa política como una disputa por significados sociales y realizan aportes significativos que luego son recogidos por el institucionalismo discursivo. Entre ellos cabe destacar: la importancia de la intersubjetividad en la acción social; el tomar como unidades de análisis a las ideas, discursos, normas, tradiciones y sentidos compartidos; la dialéctica entre agente y estructura, y por tanto la dialéctica de construcción entre ideas, intereses e instituciones; y, por último, la atención sobre el rol de las ideas en el cambio de las políticas públicas.

En este sentido vale recordar el planteo de Deborah Stone sosteniendo que los actores no realizan análisis racionales basados en información exhaustiva (o incluso los

---

<sup>55</sup> De alguna manera, el constructivismo se acerca también al institucionalismo sociológico al analizar discursos colectivos que surgen de la interacción entre agente y estructura, generando una constitución mutua de los componentes de este binomio, y que se consolidan como culturas, normas o tradiciones. Los constructivistas señalan que los discursos colectivos crean hábitos, roles, se institucionalizan y si estos significados compartidos fruto de la interacción entre individuos generan estructuras estables se constituyen así en normas y expectativas sobre cómo entender el mundo, sobre qué comportamientos son legítimos, sobre qué identidades e intereses son posibles. Este enfoque se asemeja a lo que Marc Howard Ross (2010: 7 - 8) señala al decir que la cultura importa al brindar un marco a los actores para comprender el mundo, que permite clasificar a los actores y orientar acciones. En este sentido Maarten Hajer define el discurso, de forma muy similar a los planteos centrados en la cultura que realiza Marc Howard Ross, al ver al mismo como un conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son generados y transformados en un conjunto de prácticas y por medio de los cuales se da significado a la realidad física y social (Hajer 1995:44).

enmarcados en una perspectiva de racionalidad limitada), sino basan sus decisiones en narrativas explicativas de la realidad (Stone 2001), elemento similar al que se tomó en la definición de actores de Acuña y Chudnovsky (2014).

Vivien Schmidt (2011) considera que el discurso, en el que los actores participan en el proceso de generación, deliberación, y legitimación de ideas sobre la acción política se da en el contexto institucional de acuerdo a una “*lógica comunicativa*”. Para Schmidt, el institucionalismo discursivo<sup>56</sup> es un concepto paraguas para diversos trabajos en Ciencia Política que tengan en cuenta el contenido sustantivo de las ideas y de los procesos interactivos de discursos que sirven para generar esas ideas y comunicarlas al público.

En este sentido, este enfoque, puede aportar en la construcción de un marco analítico como este, ya que se propone un argumento en el que una de las variables clave para entender la política exterior son las ideas que los partidos y fracciones poseen. Adicionalmente permite, sin negar la importancia de los intereses, hacer dialogar una noción materialista con una visión constructivista de los mismos.<sup>57</sup> Si bien para este enfoque la realidad material existe objetivamente, los intereses no son objetivos, ya que se construyen a partir de la interacción subjetiva de los actores con sus condiciones materiales, aspecto que se vincula con las conceptualizaciones recogidas de Acuña y Chudnovsky (2013).

Como reseña Schmidt (2011), en el campo de las Relaciones Internacionales, Judith Goldstein (1993) sugirió que en condiciones de incertidumbre, las ideas se comportan como “hojas de ruta” que canalizan intereses hacia direcciones específicas de política, sirviendo como filtros, que proporcionan a los políticos la posibilidad de optar por ciertas estrategias.<sup>58</sup> En este planteo, las ideas son poco más que mecanismos para elegir entre intereses o puntos para la conmutación entre los equilibrios posibles.

Por su parte, Mark Blyth (2002 y 2011), avanza con una visión más constructivista de los intereses, señalando que las ideas constituirían a los intereses. El problema central que Mark Blyth señala es que los institucionalistas de la elección racional abandonan la

---

<sup>56</sup> El planteo de Schmidt se acerca a lo que Colin Hay (2006) llama institucionalismo constructivista. Puede decirse que el planteo de Schmidt no se encuentra tan radicalmente cerca de la epistemología constructivista de Colin Hay ya que, por ejemplo concibe la existencia de intereses “objetivos” pero contempla la naturaleza constructivista de los intereses también.

<sup>57</sup> En el enfoque del institucionalismo discursivo los actores no son puramente racionales, sino *sentient agents* (conscientes de su subjetividad).

<sup>58</sup> Véase también Judith Goldstein y Robert Keohane (1993).

búsqueda de ideas porque en realidad no lograrían mantener la separación artificial entre intereses “objetivos” e “ideas” subjetivas acerca de los intereses. De esta manera, estos intereses contruidos subjetivamente erosionan la noción de intereses objetivos que está en la base del modelo de la teoría de la elección racional, cuestionando la preexistencia de las preferencias de los actores.

Debe señalarse que el institucionalismo discursivo no ignora a los intereses materiales que están en la base de los incentivos institucionales del institucionalismo de la elección racional. Sino que problematiza la noción racionalista de intereses objetivos, señalando que los mismos se forman como respuestas subjetivas a las condiciones materiales (Blyth 2002). En este sentido Mark Blyth (2002 y 2011) afirma que el institucionalismo de la elección racional posee un supuesto equivocado al afirmar que la mayoría de los fenómenos son explicables en términos de “*riesgo de Knight*”, ya que los mismos son directamente observables por los agentes y que los mismos pueden calcular la probabilidad de los posibles resultados de sus preferencias. Para Mark Blyth, estas situaciones se explicarían mejor a través de la “*incertidumbre de Knight*”<sup>59</sup> porque las preferencias son parte de un mundo que no es directamente observable y los agentes no tienen claro cómo alcanzar sus intereses, la incertidumbre es grande y sus intereses son estructuralmente indeterminados (Schmidt 2011: 58).

El enfoque del institucionalismo discursivo, al abordar la construcción de intereses incluye valores, costumbres y tradiciones, acercándose al planteo de Acuña y Chudnovsky (2014) al referirse a la relación entre ideas e intereses. De alguna manera, como se señala anteriormente, el institucionalismo discursivo se aproxima al sociológico, donde la cultura y las normas tienen una relevancia central. La diferencia aquí es la capacidad dinámica que se le da a las ideas en tanto variable independiente en los procesos de cambio, pues es a través de ideas movilizadas en los discursos que se transmiten estos valores o tradiciones para perpetuarlas, modificarlas o reemplazarlas por otras.

Se comparte aquí la visión de Sikkink al señalar que: “*Las ideas sobre la economía y la política están presentes desde el comienzo mismo del proceso de formulación de los*

---

<sup>59</sup> Frank Knight define el riesgo como la aleatoriedad con probabilidades conocidas que a la vez se pueden asegurar, por lo tanto es objetivo y susceptible de medición, pudiéndose incluir, prevenir y disminuir sus costos en un proceso. Por otra parte, define como incertidumbre a la aleatoriedad con probabilidades desconocidas que no pueden asegurarse, por lo tanto de carácter subjetivo. Esto implica que toda acción implique incertidumbre.

*intereses, conformando no sólo la percepción que los actores tienen de sus posibilidades, sino también su comprensión de los propios intereses.”* (Sikkink 2009: 302).

Finalmente, se debe señalar que se considera importante recoger el planteo de Schmidt (2011) sobre la importancia de las ideas para explicar el cambio y la continuidad en las políticas. Los agentes disponen de un “*background*” y “*foreground ideational abilities*” que les permiten interactuar y comunicarse críticamente en y sobre las instituciones, para cambiarlas (o mantenerlas). Ya que este enfoque coloca a las ideas como fuerzas que ayudan a los individuos a expresar sus preferencias y se plasman en procesos discursivos interactivos que ayudan a producir el cambio político.

Como se señaló anteriormente, en este trabajo se entiende por instituciones a las reglas, sean formales e informales. Adicionalmente, se definió como organización a un conjunto de interacciones pautadas para lograr un fin, y se la diferenció de un actor en tanto portador de identidad y como entidad, individual o colectiva que desarrolla, desde una racionalidad, una estrategia. Pero debe decirse, que tanto las organizaciones como los actores colectivos tienen reglas formales e informales que se constituyen en marcos de interacción de sus actores internos. En este sentido, son instituciones las normas y prácticas que regulan el funcionamiento interno de actores y organizaciones, sean estas formales o informales. Por lo tanto no solamente importan las instituciones que establecen los roles e interacciones entre los actores para la elaboración de la política exterior, sino también las reglas que establecen marcos dentro de los actores y las organizaciones que forman parte de este proceso. Alejarse de las matrices de política exterior de un partido puede tener, por lo tanto, castigos que la organización puede aplicar o usar este argumento en detrimento de quien se aparta de la misma, utilizando este argumento en instancias de debate y competencia política.

Como señala Alex Caldera:

*“Tanto el comportamiento de los actores políticos, como los valores y preferencias a los que se hace referencia con dicha acción, no son exógenos con respecto a las instituciones públicas sino que se desarrollan en su seno, así, se genera un proceso que fortalece la estructura de valores y conocimientos preexistentes. Los hechos y los valores están vinculados en esta previa comprensión y las instituciones políticas organizan estas interacciones con objeto de dar forma a las interpretaciones y preferencias. [...] los arreglos institucionales de una sociedad, situados en un espacio y*

*un tiempo determinados, son más que simples reglas, sino que se incluyen estructuras de significado que los actores tienen en mente cuando diseñan las instituciones.”* (2010: 59).

El vínculo entre ideas e instituciones, en la literatura que se está abordando, como ya se señaló resurge en la década de 1980 y a inicios de la de 1990 con trabajos como los de Peter Hall (1989), Hugh Hecló (1994) y Kathryn Sikkink (2009).<sup>60</sup> Trabajos que parten del institucionalismo histórico pero que van dando un rol clave a las ideas en el resultado obtenido por las instituciones. Incluso Douglass North (1993) hizo referencia a las ideas como punto central para explicar la construcción institucional, y también las conceptualizó como “modos mentales compartidos.” En este sentido Arthur Denzau y Douglass North señalan que: “*La gente actúa en parte sobre la base de mitos, ideologías y teorías a ‘medio cocinar’.*” (1994:3).

Por su parte, para Bo Rothstein (2005) las instituciones no son estructuras neutras de incentivos o productos inmutables de la cultura, sino portadoras de ideas o “*memoria colectiva*”. Esto hace que los actores generen diferentes posiciones de confianza o de desconfianza frente a las mismas y busquen mantenerlas o transformarlas.

Como se ha señalado, en algunos planteos del institucionalismo histórico las ideas han sido tomadas como una variable importante. De alguna manera pueden encontrarse al menos dos enfoques en el mismo sobre el rol de las ideas. Unos ven las instituciones como constitutivas de ideas y otros ven las ideas como constitutivas de las instituciones, aunque modeladas por ellas, acercándose así al institucionalismo discursivo.

Los neoinstitucionalismos de la elección racional, histórico y sociológico conciben a las instituciones como estructuras externas a los actores que constituyen reglas que generan incentivos que condicionan su acción. Para el institucionalismo discursivo, si bien se consideran instituciones como estructuras externas que constituyen reglas generadoras de incentivos, también hay planteos que presentan a las instituciones en tanto reglas, construidas a partir de estructuras (de pensar y de actuar) que limitan la acción y como constructos (de pensar y de actuar) creados y modificados por los actores. De esta manera, la capacidad interna para crear, mantener y transformar instituciones deriva de las capacidades de los actores (Schmidt 2011).

---

<sup>60</sup> El texto en su primera edición está en inglés: Sikkink, Kathryn (1991). *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.

Debe señalarse que aún no se han realizado desarrollos teóricos, desde el institucionalismo discursivo, sobre cómo explicar el cambio en las ideas, aunque si se ha estudiado el cambio en las instituciones a partir del cambio en las ideas. Si debe señalarse que lo que diferencia al institucionalismo discursivo del histórico es que el primero toma a las ideas como la variable central para la explicación del cambio. Esto también lo distancia del institucionalismo sociológico, ya que su enfoque coloca a las ideas en marcos cognitivos, tradiciones o sistemas de significados, menos dinámicos, más inerciales y que por lo tanto explican mejor la continuidad que el cambio.<sup>61</sup>

Kathryn Sikkink (2009) señala que las ideas se hacen fuertes cuando anidan en instituciones, y cuando las ideas anidan en el seno de los actores, construyendo estructuras de premio para mantenerse dentro de un marco de referencia y castigo para los que se apartan de ellas. Jeffrey Checkel (1997) señala que las nuevas ideas son menos permeables en los actores y organizaciones con estructuras organizativas más centralizadas y verticalistas que en los que poseen estructuras descentralizadas y horizontales. A su vez señala que, en los primeros, cuando una idea logra anidar dentro de la organización o el actor, rápidamente se institucionaliza. Esto puede aplicarse al caso de los partidos uruguayos y sus fracciones. Esto es importante para ver las ideas tanto en los partidos y las fracciones, como en la propia burocracia especializada estatal de la política exterior. Adicionalmente para entender el sistema político que las instituciones integran y a la vez constituyen, habrá que tener en cuenta lo que Hall (1989) llama la naturaleza del discurso político nacional, que quizá marque los límites o los parámetros generales de las tónicas de las ideas que, aunque puedan ser divergentes, deberán tener presente ese discurso nacional, asemejándose así a los límites que se establecen en la visión matricial de la política que proponen Acuña y Chudnovsky (2014).

Uruguay posee un sistema de partidos institucionalizado. Scott Mainwaring y Timothy Scully (1995), inicialmente plantearon este concepto, constituyéndolo a partir de una combinación de cuatro dimensiones: la estabilidad en los patrones de competencia entre partidos, la profundidad de las raíces del sistema de partidos en la sociedad, la legitimidad de los partidos y el proceso electoral, y el nivel de organización interna de los partidos. Esto implica el supuesto de que en un sistema de partidos

---

<sup>61</sup> Debe señalarse que si se incluye una perspectiva de transformación gradual o por refundaciones de tradiciones o nuevas construcciones de sentidos, podría encontrarse una mayor cercanía con el institucionalismo discursivo.

institucionalizado con fuertes raíces partidarias en la sociedad los vínculos ideológicos y programáticos son básicos para el establecimiento de los mecanismos de competencia política.

La centralidad de los partidos y de partidos gobernantes en Uruguay permitió el desarrollo de los mismos como portadores de ideas que se anidaron en ellos y se resignificaron, de forma homeostática: cambiando para mantenerse estables. Los partidos readaptan y transmiten ideas que están anidadas en ellos. Y la partidocracia uruguaya no permitió el surgimiento de burocracias aisladas en el Servicio Exterior, en el sentido de Theda Skocpol (1985: 16), o sea protegidas de las pretensiones electoralistas y como reductos de técnicos que desarrollaran una perspectiva propia, la impulsaran e implementaran al margen de las orientaciones del gobierno de partidos.

La burocracia del Servicio Exterior aprendió la orientación política institucional que se había anidado en la organización durante el trayecto de gobiernos colorados. Esta perspectiva colorada de la política exterior contó con frenos o contrapesos desde otros actores políticos, particularmente del nacionalismo, que de alguna forma incorporaron otros elementos a esta estrategia y que luego se fue consolidando como parte de una identidad institucional que se transmitió por pautas organizacionales, incentivos institucionales y cursos de formación. Esto fue de la mano con el reclutamiento de los burócratas primero a partir de afinidades partidarias y luego usando reglas que favorecían el ingreso de candidatos de un mismo grupo social.

En el argumento que aquí se desarrollará se toma en pie de igualdad la importancia de instituciones y actores (con ideas e intereses), considerando que ambos son necesarios y ninguno de los dos es suficiente para comprender la arena de la política exterior uruguaya. Luego de haber explicitado en los apartados anteriores los elementos teóricos considerados, en el próximo se plantea una síntesis de las ideas que guían el trabajo.

#### **1.4 Algunas preguntas e hipótesis de trabajo.**

Este trabajo parte de tres grandes preguntas iniciales. La primera refiere a la inquietud de comprender cómo funciona la política exterior en el Uruguay. La segunda se emparenta directamente con la anterior y discute con la literatura que propone que la política exterior uruguaya ha sido tradicionalmente una política de Estado, cuestionándose sobre la validez de esta afirmación. Mientras que la tercera interpela sobre cuáles son los actores clave y que atributos de estos actores, o que interacciones o



factores institucionales explican la orientación que asume la política exterior en Uruguay.

Luego de haber explicitado las grandes cuestiones que orientan el trabajo y después de haber presentado los elementos generales del marco analítico que se utilizará y de haber presentado algunos planteos generales sobre las relaciones teóricas que se consideran para esta investigación, se presentan a continuación un conjunto de enunciados que constituyen el sistema de hipótesis de esta tesis:

- H 1. La política exterior uruguaya es una política de partidos debido al carácter partidocéntrico y partidocrático de su sistema político, enmarcada en una matriz política estadocéntrica ocupada por los partidos políticos como actores centrales aunque no excluyentes.
- H 2. El juego en la arena doméstica condiciona el accionar en la arena externa. Las percepciones y la valoración del escenario externo puede influir de forma muy relevante en las preferencias sobre la orientación de la política exterior, a la vez que los cambios en el contexto internacional y regional se transforman en incentivos, positivos o negativos, para la acción de los actores. Adicionalmente, concretar una orientación de política exterior dependerá de las instituciones domésticas, al ser las reglas de juego, y de la distribución de poder y de preferencias de los actores domésticos relevantes en esta arena.
- H 3. Los partidos políticos, sus fracciones y las alas de partido son los actores centrales, aunque no excluyentes, en la definición de la orientación política exterior porque poseen una identidad que les permite construir una estrategia y poseen recursos para la acción. Estos median los intereses de actores secundarios como los grupos de interés y las burocracias.
- H 4. Las instituciones electorales y de gobierno generan incentivos que hacen que los actores adopten estrategias de competencia y cooperación, buscando diferenciarse y lograr impulsar sus preferencias sobre la política exterior.
- H 5. En el proceso de construcción del andamiaje institucional y organizacional encargado de la implementación de la política exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores fue permeado en su momento fundacional moderno (fines del siglo XIX y comienzos del XX) por el accionar de los partidos. Los mismos lograron enraizar ideas que se mantuvieron, no sin transformarse, formando un

concepto de política exterior constituida desde el contrapunto de las posiciones de los partidos, donde el Partido Colorado tuvo un rol central por estar mayoritariamente en el gobierno, siendo contrabalanceado por el Partido Nacional. El primero le dio una impronta universalista, jurídicista y panamericanista, contrabalanceada con el impulso nacionalista y regionalista del segundo.

- H 6. Los partidos políticos, sus fracciones y las alas de partido impulsan orientaciones de política exterior desde el Ejecutivo y desde el Legislativo, influyendo directa o indirectamente sobre el ciclo de esta política, en gobiernos de partido o de coalición.
- H 7. La concreción efectiva de la política exterior impulsada por un partido depende de un conjunto de factores institucionales como son: poseer o no mayorías propias; la composición interna del gabinete y el parlamento en términos del peso de las fracciones; la pertenencia partidaria y fraccional del Presidente y el Canciller; y la disciplina partidaria del partido, los partidos que integran una coalición y de la coalición misma. Siendo la disciplina partidaria un aspecto clave para el accionar concreto o el posicionamiento de los legisladores en temas de política exterior. Esta se sustenta en las reglas del sistema electoral que dan a los jefes de fracción una gran capacidad de controlar la conducta de los legisladores, capacidad de control que se ve reforzada por algunas reglas del Parlamento uruguayo que da a los líderes el poder de asignar a los legisladores en las diferentes posiciones de la Cámara (presidencias, vicepresidencias, lugares en comisiones).
- H 8. La construcción de las orientaciones en política exterior depende de los intereses nacionales definidos, los que son construidos subjetivamente por los actores.
- H 9. Los actores definen las orientaciones de política exterior que prefieren a partir de un conjunto de ideas que llamamos matrices de política exterior. Estas matrices se componen de cuatro dimensiones (posicionamiento frente al modelo de desarrollo; posicionamiento frente al régimen político; posicionamiento frente a la integración regional; y tradición en política exterior).

- H **10.** Las diferentes composiciones de las matrices de política exterior deben corresponderse con diferentes preferencias sobre las orientaciones de la política exterior. En términos generales se espera que los partidos de izquierda hagan énfasis en la región y en los aliados del Sur Emergente, mientras que los de derecha enfatizan la apertura al mundo sin tomar en cuenta a la región y tengan a los países desarrollados como principales aliados.
- H **11.** Como se señaló se espera encontrar que los cambios en los componentes de las matrices correlacionen con posicionamientos diferentes en política exterior, existiendo puntos intermedios, énfasis o matices.
- H **12.** Es posible que se puedan encontrar matrices de política exterior mejor definidas a nivel de fracciones, o alas de partido, que de partidos.
- H **13.** También es posible encontrar cercanías mayores en los posicionamientos en política exterior entre fracciones, o alas de diferentes partidos que entre fracciones de un mismo partido. Buscar qué factores llevan a esto, de ocurrir, es uno de los objetivos a cumplir con el trabajo de investigación.

En el capítulo 2 se explicita el abordaje metodológico y en el 3 se presenta la orientación de la política exterior como variable dependiente y se verá cómo se estructura a partir del foco territorial seleccionado (región – equilibrio región / mundo – mundo) y los países priorizados como principales aliados o socios (emergentes – amplitud de países según la agenda – desarrollados).

Las hipótesis son vistas aquí como instrumentos para la investigación, pues orientan la indagación y pueden conducir a nuevos hallazgos aunque las mismas sean provisorias (Beveridge 1966). En este sentido este trabajo busca hacerse preguntas y contribuir a conocer mejor el caso en cuestión, a la vez que se inserta en una discusión más amplia sobre cómo comprender las políticas públicas y en particular la política exterior. Si al menos el estudio empírico presentado resulta relevante, este aporte ya dejará satisfecho a su autor.

## Capítulo 2

### Métodos y técnicas.

**Sumario:** Introducción. 2.1 Lo macro: El análisis histórico. 2.2 Lo micro: Las preferencias de los actores y sus posicionamientos en la arena de la política exterior.

*“El cuestionamiento fundamental que suele hacerse a los estudios de caso es su incapacidad radical para generalizar los resultados, ya que el análisis de un solo ejemplo de fenómenos sociales no puede proporcionar información confiable sobre la clase entera de los fenómenos considerados. En efecto, existe en el trabajo desarrollado, propio de este tipo de estudios, una tensión entre generalidad y singularidad. La posibilidad de generalización de este estudio de caso no pretende basarse lógicamente en una muestra aleatoria estadísticamente representativa; pero sí en otras dos posibilidades de generalización: en el desarrollo de una teoría que pueda ser extendida a otros casos, por un lado, y en los llamados casos críticos, por otro. Por lo tanto, en la generalización analítica [...], se trata de sistematizar teorías, y no de enumerar frecuencias. Lo que se generaliza no son los resultados particulares y específicos de un análisis de caso, sino el modelo teórico que ha conducido a esos resultados, y que se supone conducirá a resultados análogos (y no idénticos) en otros casos.”*

Leandro Sanchez (“El papel del Congreso Nacional de Argentina en la elaboración de la política exterior (1999-2003). Un modelo para su análisis”, 2015: 127).

#### Introducción.

El abordaje desde la investigación politológica de la política exterior uruguaya tiene al menos dos grandes desafíos a la hora de elaborar una metodología para su análisis. El primero es la delimitación del propio objeto de estudio y los actores relevantes incluidos en este proceso. El segundo deviene de una problemática común a muchas políticas públicas: la imperfección e incompletitud de la información a la que se puede acceder para su análisis.

Con el objetivo de minimizar los impactos de estas dificultades se combinaron aspectos cualitativos y cuantitativos, y se trabajó sobre datos secundarios pertinentes ya existentes y se generaron datos primarios para esta investigación. Esto se integró en un proceso metodológico compuesto por cinco etapas:

- el diseño del marco analítico;
- el relevamiento de los datos;
- el procesamiento y la generación de información;
- el análisis de la misma;
- la escritura del trabajo de investigación en tanto producto.

Las unidades de análisis consideradas fueron de dos tipos. Unas colectivas: los partidos, sus fracciones y las alas de partido. Y otras individuales: los legisladores del período 2010 – 2015. En el momento de la presentación de los datos y su análisis se realizan las explicaciones pertinentes a cada caso. Al igual que se aclara cuáles fueron las unidades de observación mediante las cuales se construyeron las unidades de análisis, cuando corresponda.

El abordaje metodológico se dividió en dos partes diferentes. La primera a partir del análisis histórico para identificar procesos, momentos fundantes, trayectorias y legados, y la segunda se basó en el análisis estadístico de los datos recogidos mediante un censo a legisladores sobre la política exterior. En los siguientes apartados se explicitan detalles sobre estos abordajes.

### **2.1 Lo macro: El análisis histórico.**

El análisis en perspectiva histórica que incluye este trabajo, recoge planteos de Kathryn Sikkink en su tesis doctoral publicada como libro en 2009 y reflexiones de Adolfo Garcé, que en su tesis doctoral (2012) explora la intersección teórica del institucionalismo histórico y el institucionalismo discursivo aplicando la herramienta del *process tracing*.

Este trabajo aborda el estudio de caso de la política exterior uruguaya, poniendo un lente que progresivamente va profundizando su mirada: recogiendo primero líneas de larga duración en el derrotero del siglo XIX y gran parte del XX, que luego se detiene desglosando cada gobierno desde 1985 a la fecha, y que profundiza el análisis particularmente en el período 2010 – 2015. Este trabajo analítico “por capas” buscó capturar elementos que solamente pueden observarse conjugando miradas en la larga, media y corta duración en sentido braudeliano (Braudel 2002).<sup>62</sup>

Estudios como este, de un único caso o de un número pequeño de casos, poseen la potencialidad de contribuir a la acumulación de conocimientos tanto sobre el caso específico como de aportar teóricamente.<sup>63</sup> Los estudios de caso tienen la potencialidad de verificar teorías a partir del testeado de sus hipótesis en los casos o el caso

---

<sup>62</sup> La larga duración es entendida como una dimensión del tiempo histórico asociado a las estructuras de mayor estabilidad, sean estas geográficas, capacidades productivas o mentalidades colectivas, entre otras. La media duración es la coyuntura, el nivel temporal donde puede analizarse el cambio y los procesos de tensión sobre el rumbo a tomar en la transformación, mientras que el tiempo corto lo constituye el acontecimiento.

<sup>63</sup> La afirmación se sustenta en trabajos sobre metodología cualitativa como los de Henry Brady y David Collier (2004), Alexander George y Andrew Bennett (2005) y John Gerring (2007).

seleccionado, y tienen también la posibilidad de ser oportunidades germinales para nuevas hipótesis. Como señala Garcé: “*Los diseños de investigación cualitativos son especialmente idóneos para la generación de hipótesis, y por ende, para el desarrollo de la teoría.*” (2012: 6).

Como señala John Gerring, la investigación en Ciencias Sociales implica la construcción de nuevas teorías y el testeado de las existentes, por lo tanto implica trabajar generando “conjeturas” y “refutaciones”. Las primeras, muchas veces se han desestimado o han ganado estatus cuando las hipótesis generadas se han testeado en estudios comparados de muchos casos. Difícilmente un trabajo pionero logra realizar un testeado amplio de sus hipótesis, siendo las posteriores investigaciones las que se encargan de comprobar o falsar las hipótesis preexistentes propuestas. Gerring propone entender al mundo de las Ciencias Sociales a partir de la división del objetivo principal de los estudios que realizan, siendo estos la generación de hipótesis o la comprobación de las mismas (2007: 39).

Los estudios de caso permiten comprender los procesos, los analizan y generan hipótesis sobre los mecanismos causales de los mismos, a través de una mirada a las conexiones lógicas existentes entre las variables que se detectan operando (Ibídem: 43 – 48). Esto no hace que los estudios de caso sean descartados para validar hipótesis, sino que al poseer mayor validez interna que externa, sus conclusiones pueden ser válidas para el caso o los casos estudiados, aunque las hipótesis generadas pueden transformarse en contribuciones significativas para el desarrollo teórico e incluso testearse en diseños de investigación diferentes que aumenten el número de casos y utilicen otras herramientas para la inferencia (Ibídem: 42).

El análisis de la política exterior uruguaya, que se realiza en el capítulo 4, presta particular atención en sus coyunturas críticas, legados y *policy feedbacks*. Se da relevancia a la formación y transformación de las matrices de pensamiento en política exterior, a las que se considera clave para la comprensión de las preferencias de los actores. A la vez se observa en el derrotero histórico como la relación entre estas ideas, los intereses y las instituciones moldean las orientaciones de la política exterior. Esto implica que es relevante el pasado, para comprender la política exterior uruguaya, sus instituciones y sus actores más relevantes, particularmente los partidos políticos.

Como señala Ian Greener, el institucionalismo histórico alerta sobre la relevancia de las decisiones tomadas cuando se origina una institución, una organización, un actor o

cuando se está formulando una política, porque esto puede tener un efecto restrictivo para el futuro. Desde esta perspectiva teórica, esto se genera porque las instituciones y las políticas tienen una tendencia hacia la inercia. Cuando se han elegido y construido ciertas trayectorias es muy complejo o costoso transformarlas (2005: 62). Esta dependencia de la trayectoria, o *path dependency*, como señala Paul Pierson, puede entenderse de dos maneras: concibiendo que lo ocurrido en el tiempo uno influirá en lo ocurrido en el tiempo dos, o a partir de la idea de que cambiar de trayectoria implica un costo alto (2000: 252). En este sentido, James Mahoney señala que hay dos tipos de análisis a partir de la noción de *path dependency*. Uno, el de secuencias auto-reforzadas (*self-reinforcing sequences*), que se basa en la idea de que los beneficios de mantener la trayectoria actual son mayores que los costos de dejar la misma y elegir otra. Otro, el de secuencias reactivas (*reactive sequences*) en el que cada situación es una reacción frente a la anterior, pero siendo a la vez contingente. Para James Mahoney es relevante que para que una secuencia reactiva se constituya en una dependencia de la trayectoria, la misma debe representar algo más que una secuencia de acontecimientos relacionados causalmente, el evento histórico que establece la cadena en movimiento debe tener propiedades de contingencia. Además, la propia cadena de eventos en general debe estar marcada por procesos de “*secuencialidad inherente*” (Mahoney 2000: 509).

En el planteo de Mahoney, la perspectiva analítica que considera central la dependencia de la trayectoria posee un conjunto de rasgos claves. Los eventos iniciales de una secuencia tienen impactos sustantivos sobre los eventos que acontecen posteriormente, por lo tanto son relevantes para comprender el proceso causal. Estos eventos o acontecimientos son de carácter contingente, por lo tanto no pueden explicarse en función de los eventos previos a los mismos o sus condiciones iniciales. Esto implica concebir que las condiciones iniciales en que ocurren los primeros eventos de la secuencia no determinan el desenlace final, porque no es posible determinar el resultado final a partir de la consideración de las condiciones iniciales (2000: 510 – 511). Y este aspecto es clave: los procesos son dependientes de la trayectoria cuando la cadena secuencial de eventos es iniciada por uno o unos de carácter contingente, que da inicio a una nueva secuencia de acontecimientos. Estos acontecimientos contingentes ponen en marcha patrones institucionales y cadenas de eventos que logran condicionar la trayectoria.

La tendencia a la permanencia que implica la dependencia de la trayectoria no se traduce en una inercia total, porque la supervivencia de las instituciones y las políticas en el tiempo hacen necesaria la adaptación a nuevos desafíos para lograr la permanencia. Esta ha sido una clave del sistema político uruguayo entendido como partidocracia (Caetano, Rilla y Pérez 1987): la capacidad homeostática de permanencia con transformaciones para lograr la misma. Las instituciones, las organizaciones y los actores pueden mantenerse a partir de cambiar rápidamente o de forma gradual. En los momentos fundantes no solamente se eligen reglas, sino que se constituyen identidades políticas compuestas por reglas, valores, principios, ideas y formas de entender la acción política. Esas ideas e identidades actúan en marcos institucionales y se retroalimentan entre sí (Garcé 2012: 21 – 22). Como señala Kathleen Thelen, la supervivencia institucional está, muchas veces, vinculada a elementos de transformación para lograr adaptarse a las condiciones sociales, políticas y económicas. La supervivencia no solamente depende de la retroalimentación positiva, sino también de un proceso de transformación institucional que permita incorporar a nuevos actores y adaptar las instituciones para hacer frente a nuevos desafíos (2003: 211 y 225).

Uno de los argumentos que se plantea en el capítulo 4 es que el Partido Colorado ocupó y construyó, a la vez, la institucionalidad estatal y el diseño inicial de la orientación de la política exterior en el marco del proceso de modernización conservadora, en tanto coyuntura crítica, teniendo los contrapesos y bloqueos especulares desde el Partido Nacional en el llano de la oposición. Forjada la orientación de la política exterior (universalista, jurídicista, liberal, multilateralista y panamericanista), la secuencia de decisiones y los costos de cambiar, junto al enraizamiento de las ideas sobre la política exterior en las instituciones y la generación de *policy feedbacks*, sean ellos políticas concretas o la creación de una burocracia especializada, implicó una trayectoria consolidada que presenta una tendencia a mantenerse, aunque la permanencia implique la capacidad de mantenerse a partir de cambios adaptativos. Los cambios en la lógica de competencia política en Uruguay a fines de la década de 1990, junto al clima liberal de época, condujo a una convergencia mayor a los partidos fundacionales en el plano de la política exterior, componiéndose en un bloque opuesto a la izquierda uruguaya. El cambio de la política exterior podría coincidir con el fin de la modernización conservadora en la región y el “*giro a la izquierda*” (Filgueira 2013), pero esta



valoración analítica podrá realizarse probablemente con un poco más de perspectiva histórica dentro de unos años.

La formación inicial de la política exterior uruguaya fue fruto de la partidocracia de fines del siglo XIX e inicios del XX, en la coyuntura crítica de la formación del Estado Moderno y la primera poliarquía uruguaya. Y las construcciones de las tradiciones partidarias en política exterior forman parte de una coyuntura crítica en la que “*Estas definiciones identitarias inaugurales tienen un fuerte componente relacional: la configuración ideológica adoptada permite a la nueva organización distinguirse de los demás partidos y competir con ellos.*” (Garcé 2012: 45). En este momento fundante, las decisiones ideológicas y organizacionales adoptadas no son necesarias sino contingentes. Los actores clave son quienes eligen una de las posibles alternativas, a la vez que estas definiciones se transforman en legados de gran importancia para el devenir futuro, construyendo así un camino y volviéndose, como cualquier otra institución, *path dependent* (Ídem).

Para abordar el contenido del capítulo 4 se escogió narrar el proceso intentando identificar cómo operan las ideas en las orientaciones políticas, en interacción con las instituciones y se anidan en las organizaciones y en los actores. Como herramienta heurística se aplica el *process tracing*, para conocer y describir trayectorias que permitan observar el devenir para luego cruzar esta información obtenida, a modo de conclusiones, con el análisis de datos que se realiza en el capítulo 5.

Esta herramienta, como propone David Collier, es un estudio sistemático de diagnóstico de la evidencia seleccionada, analizada a la luz de las preguntas de investigación e hipótesis planteadas. El *process tracing* puede contribuir a la descripción de los fenómenos estudiados y para evaluar sus posibles causas. La herramienta permite conocer y comprender mejor y en forma más profunda el caso, a la vez que contribuir con diversos objetivos de investigación: la identificación de nuevos fenómenos políticos y sociales y su descripción sistemática; la evaluación de hipótesis explicativas previas, el descubrimiento de nuevas hipótesis, y la evaluación de estas nuevas posibles causas; la obtención de información sobre los mecanismos causales; y proporcionar un medio alternativo, a la inferencia estadística, para impedir problemas devenidos de causaciones recíprocas, espuriedad o sesgos de selección (Collier 2011).

Debe señalarse que existen debates teórico-metodológicos sobre la capacidad de la herramienta para elaborar argumentos explicativos. Andrew Bennet señala que existen

dos críticas al *process tracing*, una que argumenta que su densidad analítica lleva a que se puedan agregar de forma constante nuevos eslabones a la cadena causal y la otra que cada observación puede agregar nuevas variables generándose modelos causales indeterminados (Bennet 2010: 209). Estas objeciones se basan en el enfoque de Gary King, Robert Keohane y Sidney Verba (1994). Pero como señala Adolfo Garcé:

*“Los autores que durante los últimos años han polemizado con el enfoque KKV [Gary King, Robert Keohane y Sidney Verba], argumentan, en cambio, que es posible hacer inferencias causales a partir de process tracing. Para esto, distinguen dos tipos de observaciones esencialmente distintas: por un lado, Data-Set Observations (DSOs), propias del análisis cuantitativo; por el otro, Causal-Process Observations (CPOs), es decir, las piezas de evidencia que privilegia el enfoque cualitativo. Las CPOs son las piezas específicas de información que permiten entender el proceso causal. De acuerdo a los parámetros ‘after KKV’, es decir, los de la ‘nueva metodología de la investigación cualitativa’ [...], es posible hacer inferencias causales en los estudios cualitativos a partir de la técnica process tracing. Para ello es fundamental tener en cuenta que no toda la evidencia atesora el mismo poder probatorio [...].” (2012: 44 – 45).*

Para la reconstrucción del proceso que se describe y analiza en este capítulo 4 se trabajó con diferentes fuentes secundarias y primarias. En lo que respecta al análisis documental se utilizaron las siguientes fuentes:

- cronologías;
- memorias institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- documentación partidaria (programas de gobierno);
- prensa;
- debates parlamentarios;
- literatura general y específica.

Luego del análisis de las fuentes primarias se sumó el trabajo con libros de Historia para agregar finalmente trabajos específicos sobre la temática en general y análisis de períodos o casos específicos. Esta elección respondió al intento de no quedar presos en esquemas interpretativos, periodizaciones, valoraciones de períodos o construcciones de cadenas causales formuladas anteriormente. Cuando las mismas son recogidas en el capítulo 4, responden a una elección realizada a posteriori de haber analizado los datos fácticos de los períodos.

Adicionalmente, se trabaja con datos procesados en trabajos realizados por otros investigadores y se procesan datos de las bases producidas por el Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Se manejan:

- datos electorales;
- composición parlamentaria;
- mediciones sobre disciplina partidaria;
- composición de gabinetes;
- producción legislativa en política exterior;
- y el contralor que la oposición realiza al gobierno desde el Parlamento.

Finalmente, debe señalarse que se tomó información primaria de entrevistas a informantes calificados (comentadas en el punto 2.2) para nutrir el análisis que aquí se presenta y del cual se extraen algunas conclusiones e hipótesis que luego, algunas de ellas son exploradas desde otro enfoque metodológico en capítulos subsiguientes, y que por último se integran en el análisis final y las conclusiones de este trabajo.

## **2.2 Lo micro: Las preferencias de los actores y sus posicionamientos en la arena de la política exterior.**

Como se señaló, este trabajo coloca la mirada en los partidos políticos como actores centrales en la política de Uruguay, sea ella doméstica o exterior. Para la recolección de información se aplicó una encuesta a los legisladores del período (2010 – 2015), que en este caso fueron las unidades de observación elegidas, en tanto tomadores de decisiones, siendo su agregación en fracciones, alas ideológicas (agrupamiento de fracciones) o partidos, las unidades de análisis consideradas. El supuesto que implica esta elección es que al observar a los legisladores podemos construir los posicionamientos de los partidos por la agregación de las preferencias de sus integrantes.

Debe aclararse que para construir los agrupamientos de fracciones, denominadas en adelante como alas ideológicas, se siguió el siguiente criterio: se consideraron como parte del ala derecha o izquierda de un partido, a los sectores que aparecen en esa posición con relación a la media que resulta de la autoidentificación de los miembros de cada partido, tomando como ubicación de la fracción la media de la autoidentificación de sus miembros. Estos son posicionamientos relativos a la interna partidaria y no

representan, por ejemplo que el ala derecha del Frente Amplio se ubique en la derecha del espectro ideológico del sistema de partidos. Este criterio se tomó de Luis Eduardo González (1993), realizando algunos ajustes ya que el autor usa como indicador a la autoidentificación de los votantes para el armado de las alas. Si bien más adelante se analiza la ubicación ideológica de los partidos y sus fracciones, debe adelantarse como quedaron conformadas las alas ideológicas de los partidos durante el gobierno de José Mujica (2010 – 2015):

- Ala izquierda del Frente Amplio: Movimiento de Participación Popular (MPP), Corriente de Acción y Pensamiento - Libertad (CAP-L) y Partido Comunista del Uruguay (PCU).
- Ala derecha del Frente Amplio: Frente Liber Seregni (FLS), Partido Socialista (PS) y Vertiente Artiguista (VA).
- Ala izquierda del Partido Nacional: Alianza Nacional (AN) y Concertación Republicana Nacional (CRN).
- Ala derecha del Partido Nacional: Herrerismo (H).
- Ala izquierda del Partido Colorado: Propuesta Batllista (ProBa).
- Ala derecha del Partido Colorado: Vamos Uruguay (VU).

El Partido Independiente no posee fracciones internas que permitan la construcción de alas ideológicas de partido y será, por lo tanto abordado como una unidad de análisis no segmentada en unidades menores.

Para la obtención de los datos primarios, con los que se trabaja en parte del capítulo 3 y en el capítulo 5, se realizó una encuesta a los legisladores uruguayos (99 diputados, 30 senadores y el Vicepresidente de la República, quien por disposición constitucional preside el Senado y la Asamblea General). El objetivo fue censar a los legisladores. En la tabla 1 se presenta la distribución y cobertura por partido y cámara de los encuestados.

**Tabla 1. Cantidad y porcentaje de legisladores encuestados según cámara y partido.**

Partido	Senadores		Representantes		Total	
	n	%	N	%	N	%
<b>Frente Amplio (FA)</b>	16	100	50	100	66	100
<b>Partido Nacional (PN)</b>	9	90	27	90	36	90
<b>Partido Colorado (PC)</b>	5	100	16	94	21	95
<b>Partido Independiente (PI)</b>	-	-	2	100	2	100
<b>Total</b>	30	97	95	96	125	96

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

El universo elegido se fundamenta en que al mirar el Poder Legislativo estamos logrando ver a las élites partidarias. En el Senado se encuentran la mayoría de los líderes de partidos y de fracciones, y puede señalarse que casi todos los políticos más influyentes del país ocupan cargos parlamentarios –salvo algunos que no ejercen cargos políticos o se encuentran en el Ejecutivo. En la tabla 2 se presenta la distribución de los legisladores por partido y fracción por Cámara.

**Tabla 2. Cantidad de legisladores por partido y fracción (2010 – 2015).\***

<b>Partidos</b>	<b>Fracciones</b>	<b>Senadores</b>	<b>Representantes</b>	<b>Total</b>
<b>FA</b>	<b>Movimiento de Participación Popular (MPP)</b>	5	25	30
	<b>Frente Liber Seregni (FLS)</b>	6	11	17
	<b>Partido Socialista (PS)</b>	2	9	11
	<b>Corriente de Acción y Pensamiento - Libertad (CAP-L)</b>	1	2	3
	<b>Partido Comunista del Uruguay (PCU)</b>	1	2	3
	<b>Vertiente Artiguista (VA)</b>	1	1	2
	<b>Total</b>		16	50
<b>PN</b>	<b>Herrerismo (H)**</b>	5	17	22
	<b>Alianza Nacional (AN)</b>	4	13	17
	<b>Concertación Republicana Nacional (CRN)</b>	1	0	1
	<b>Total</b>	10	30	40
<b>PC</b>	<b>Vamos Uruguay (VU)</b>	3	14	17
	<b>Propuesta Batllista (ProBa)</b>	2	3	5
	<b>Total</b>	5	17	22
<b>PI</b>	-	-	2	2
<b>Total</b>	-	31	99	130

\* Según respuesta del legislador al momento de realización de la encuesta.

\*\* El Herrerismo compitió electoralmente bajo la denominación Unidad Nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

La encuesta se realizó entre el 15 de junio y el 27 de diciembre de 2013. No se registraron acontecimientos que, particularmente, afectaran a la comparabilidad de las respuestas. Se logró encuestar a 125 de los 130 legisladores, cubriendo el 96% del universo, no existiendo desbalances significativos en las tasas de respuesta por partido y por fracción (ver en anexo el listado de los encuestados). En la tabla 3 puede observarse la cobertura por partido y fracción por Cámara.

**Tabla 3. Cantidad y porcentaje de legisladores encuestados según cámara y fracción.**

<b>Partido</b>	<b>Fracción</b>	<b>Senadores</b>		<b>Representantes</b>		<b>Total</b>	
		<b>n<sub>1</sub></b>	<b>%</b>	<b>n<sub>2</sub></b>	<b>%</b>	<b>n<sub>1</sub> + n<sub>2</sub></b>	<b>%</b>
<b>FA</b>	<b>MPP</b>	5	100	25	100	30	100
	<b>FLS</b>	6	100	11	100	17	100
	<b>PS</b>	2	100	9	100	11	100
	<b>CAP-L</b>	1	100	2	100	3	100
	<b>PCU</b>	1	100	2	100	3	100
	<b>VA</b>	1	100	1	100	2	100
<b>PN</b>	<b>H</b>	4	80	16	94	20	91
	<b>AN</b>	4	100	11	85	15	88
	<b>CRN</b>	1	100	-	-	1	100
<b>PC</b>	<b>VU</b>	3	100	13	93	16	94
	<b>ProBa</b>	2	100	3	100	5	100
<b>PI</b>	-	-	-	2	100	2	100

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

La aplicación del formulario (ver en anexo) duró 45 minutos en los casos más rápidos, alcanzando la hora y media en los casos de mayor duración, con un promedio de una hora de duración de las entrevistas. Solamente en tres casos se necesitaron dos sesiones para completarla. Los encuestados se demostraron interesados por las preguntas del formulario, siendo el bloque vinculado a la autoidentificación y el de identificación de actores en el eje izquierda – derecha el que generó mayores resistencias a la hora de ser contestado, sin que estas no respuestas sean un problema significativo para el estudio. De los cinco legisladores no encuestados, solamente uno manifestó el rechazo a contestar el formulario. El resto de no encuestados manifestaron interés pero no se logró agendar con ellos la entrevista para la aplicación del formulario.

El formulario contó con un diseño inicial que fue pretestado mediante la aplicación a 10 ex - legisladores. Finalmente se ajustó y consta de 31 preguntas o conjuntos de preguntas que miden 182 indicadores. En el procesamiento de la información se brindan mayores datos de cada uno de ellos.

Para conocer las preferencias de los legisladores sobre cuáles deben ser los principales temas de agenda de la política exterior uruguaya se les realizaron las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles deben ser a su juicio los puntos centrales de la agenda de la política exterior? Teniendo las siguientes opciones: Ambiente; Comercio; Defensa; Derechos Humanos; Economía; Finanzas; Migraciones; Política; y Seguridad.
- Dígame, de los siguientes objetivos para la política exterior de Uruguay. ¿Cuáles son los 3 más importantes en su orden de preferencia? ¿De los restantes cuáles son muy importantes? Teniendo las siguientes opciones: Atraer la inversión extranjera a Uruguay; Ayudar a mejorar el nivel de vida de los países menos desarrollados; Ayudar a preservar la democracia en otros países; Combatir el narcotráfico y el crimen organizado; Combatir el terrorismo internacional; Prevenir la proliferación de armas nucleares; Promover la venta de productos uruguayos en el exterior; Proteger el medio ambiente; Proteger los intereses de los uruguayos en otros países; Proteger nuestras fronteras terrestres y marítimas; y Proteger y promover los derechos humanos en otros países.
- A su juicio ¿qué instituciones debería fortalecer la política exterior uruguaya? Teniendo las siguientes opciones: la Organización de Naciones Unidas (ONU); a

Organización de Estados Americanos (OEA); la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR); y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Para conocer las preferencias de los legisladores sobre el foco territorial a privilegiar en la orientación de la política exterior se realizaron las siguientes preguntas:

- La prioridad de la política exterior debería ser ¿la región o el mundo? Se consideró la posibilidad de una respuesta espontánea que fuese “Ambas”, entendida como un equilibrio entre la región y el mundo.
- A quienes respondieron la región o ambas se les realizó una pregunta abierta: ¿Cuál es la región?
- Y luego se les realizó otra pregunta complementaria: ¿Cuál de estas instituciones se aproximan más a la idea de región que me nombró? Teniendo como opciones: MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela); UNASUR (América del Sur); CELAC (América Latina y el Caribe); y OEA (Las Américas incluyendo Estados Unidos de América y Canadá).

Para conocer las preferencias sobre los principales socios o aliados estratégicos de Uruguay en la política exterior se realizó la siguiente pregunta:

- A su criterio ¿Quiénes son nuestros principales aliados? Teniendo como posibles opciones: Brasil y el resto de los BRICS (Rusia, India China y Sudáfrica) como parte del mundo emergente; Estados Unidos de América y el resto de los países desarrollados (los países europeos y Japón); o los aliados varían según los temas de la agenda.

A partir de estas preguntas se logró conocer las preferencias sobre la orientación de la política exterior que los legisladores tienen. Adicionalmente se colocó una pregunta que oponen dos orientaciones opuestas de política exterior al solicitar que los legisladores se manifiesten por el acuerdo o desacuerdo con la siguiente idea: “La inserción internacional en el mundo, sin necesidad de acordar posiciones regionales, teniendo al mundo desarrollado como principal aliado”.

Como se verán más adelante, las preferencias sobre la orientación de la política exterior se dicotomizarán y se asociarán a las dos filosofías públicas: izquierda y derecha. Las orientaciones concretas de la política exterior, fruto de la interacción de los actores (con

ideas e intereses específicos) en un marco y una situación institucional concreta, se conceptualizaron a partir de la tipología de escenarios de Carlos Luján (2011). La misma fue construida a partir de dos variables tricotómicas: el foco territorial prioritario para la política exterior del país (región, mundo o equilibrio entre la región y el mundo) y los principales conjuntos de países o regiones concebidos como aliados o principales socios en el sistema internacional (los BRICS,<sup>64</sup> los principales países desarrollados, como Estados Unidos, integrantes de la Unión Europea y Japón, o un conjunto amplio de países que varían según los temas y momentos de la política exterior del país). Los escenarios y sus características se describen en el capítulo 3.

Las preguntas vinculadas al foco territorial prioritario y a los socios o aliados estratégicos se complementaron con otros conjuntos de preguntas sobre políticas específicas o situaciones concretas relacionadas a los temas de agenda de la política exterior uruguaya, para observar sus preferencias en asuntos puntuales. Las preguntas realizadas fueron las siguientes:

- Por favor respóndame a las siguientes preguntas con sí o no: ¿Estaría dispuesto a estrechar la relación bilateral con EEUU sin tomar en cuenta a la región firmando un Tratado de Libre Comercio? ¿Estaría dispuesto a estrechar la relación bilateral con la Unión Europea sin tomar en cuenta a la región firmando un Tratado de Libre Comercio? ¿Estaría dispuesto a estrechar la relación bilateral con EEUU sin tomar en cuenta a la región firmando un tratado de defensa con este país? ¿Estaría dispuesto a estrechar la relación bilateral con la China sin tomar en cuenta a la región firmando un Tratado de Libre Comercio? ¿Estaría dispuesto a estrechar la relación bilateral con China sin tomar en cuenta a la región firmando un tratado de defensa con este país? ¿Estrecharía la relación bilateral con Argentina si el proceso de integración regional se encuentra estancado? ¿Estrecharía la relación bilateral con Brasil si el proceso de integración regional se encuentra estancado? ¿Está de acuerdo con que Uruguay se integre como miembro pleno en la Alianza del Pacífico?
- Dígame, en los siguientes casos Ud. estuvo o está de acuerdo o en desacuerdo con: El respaldo del presidente Jorge Batlle, durante su mandato, al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por Estados Unidos; el intento de firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos durante el

---

<sup>64</sup> Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.



gobierno de Tabaré Vázquez; el cambio en el relacionamiento con Argentina que ha impulsado el Presidente Mujica, desde antes de levantarse el corte del Puente General San Martín; el tratamiento que se le han dado a la negociación sobre el dragado del Canal Martín García; la decisión del ingreso de Venezuela al MERCOSUR; la suspensión de Paraguay del MERCOSUR; y la alianza estratégica que el gobierno del Presidente Mujica impulsa con Brasil.

- Dígame, Ud. está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones: Uruguay debe mantener su relación comercial con Irán sin que los temas vinculados a derechos humanos afecten esta relación; en la integración regional, la política debe estar por sobre los temas económicos; el Presidente, como señal política, debe visitar primero las Naciones Unidas que la Organización Mundial de Comercio; el Presidente, como señal política, debe visitar primero el Fondo Monetario Internacional que el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas; el Uruguay debe fortalecer su política activa en los foros ambientales multilaterales más aún que su presencia en la Organización Mundial del Comercio; y la política exterior que prioriza a la región y a Brasil como líder regional.

Adicionalmente a algunas preguntas que integraban otros conjuntos, sobre temas específicos de seguridad internacional se realizaron las siguientes cuestiones:

- Si la ONU pide colaboración a Uruguay para enviar una fuerza de paz en alguna parte del mundo, lo que se conoce como cascos azules, ¿qué cree usted que debe hacer Uruguay? Teniendo como opciones: Debe participar en operaciones de mantenimiento de la paz; debe participar en operaciones de imposición de la paz; y no debe participar.
- ¿Cuál es el país que le genera más confianza para mantener la paz en el mundo? y ¿Cuál es el que le genera menos confianza? Los países listados fueron: Alemania; Brasil; China; Estados Unidos; Francia; Gran Bretaña; India; Rusia; Sudáfrica; y se recogieron las respuestas que incluyeron otros países o que manifestaron no confiar en ninguno.
- En caso de conflicto armado en la región, ¿quién cree usted que debe actuar para resolverlo? Teniendo como opciones: la Organización de Naciones Unidas (ONU); la Organización de Estados Americanos (OEA); Estados Unidos de

América; la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR); el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); un grupo de países de la región; un grupo de países de fuera de la región; registrando también otras menciones o la respuesta que manifestaba “nadie”.

Para analizar la mirada que los legisladores tienen sobre el contexto, regional y mundial, y su influencia en la política exterior uruguaya se realizó la siguiente pregunta:

- En una escala de 0 a 10 (donde 0 es nula y 10 es máxima) ¿Cuál es el grado de influencia que tienen los siguientes países y regiones en la política exterior uruguaya? Dándole a los encuestados las siguientes opciones: Argentina; Brasil; China; el Sistema Internacional; Estados Unidos; Latinoamérica; MERCOSUR; Sudamérica; y la Unión Europea.

Buscando complementar la información sobre la percepción que tienen los legisladores sobre el contexto internacional, se realizó la una pregunta que registrase una evaluación de las relaciones actuales, con relación a 10 años atrás, con los siguientes países o bloques: Argentina; Brasil; China; Estados Unidos; Paraguay; la Unión Europea; y Venezuela. Adicionalmente se solicitó a los legisladores que hicieran un ejercicio prospectivo a 10 años de cómo creen que se encontrarán las relaciones con dichos países o bloques.

Se consideró relevante conocer estas percepciones de los legisladores porque el contexto global y regional, y los actores presentes en el mismo podrían condicionar los posicionamientos. Por ello se analizará la percepción de influencia que los partidos y sus fracciones o grupos de ellas, tienen de estos actores. En este aspecto se sigue el sendero de lo trabajado por Miriam Saraiva y Laura Tedesco (2004) para el análisis comparado de las políticas exteriores de Argentina y Brasil, quienes muestran que evaluaciones diferentes sobre un mismo contexto hicieron que las políticas exteriores de estos países tomaran rumbos distintos.

Para avanzar en la comprensión de cómo funciona la política exterior uruguaya se realizaron las siguientes preguntas a los legisladores:

- Dígame, ¿qué es lo que más influye a la hora de hacer la política exterior de Uruguay? Teniendo como opciones: las ideas de quienes la formulan; los intereses de quienes la formulan; o el contexto institucional desde el que surge la política exterior.

- A la hora de hacer la política exterior, ¿de quién son las ideas que más influyen? Dándoles a los legisladores como opciones a los siguientes actores u organizaciones: el Presidente; el Canciller; el partido de gobierno; la fracción mayoritaria del partido de gobierno; los partidos de la oposición; los diplomáticos; el resto de la burocracia estatal; u otro actor que nombrase el entrevistado.
- A la hora de hacer la política exterior, ¿cuáles son los intereses que más influyen? Teniendo como opciones: el interés electoral de los políticos; los intereses de los partidos; los intereses de las fracciones de los partidos; el interés nacional; los intereses de los diplomáticos; los intereses del resto de la burocracia Estatal; o los intereses de otro actor espontáneamente nombrado por el encuestado.
- A la hora de hacer la política exterior, ¿cuáles son los actores o instituciones que más influyen? Ofreciéndosele a los encuestados las siguientes opciones: el Poder Ejecutivo; el Poder Legislativo; el partido de gobierno; la fracción mayoritaria del partido de gobierno; los partidos de la oposición; la diplomacia; el resto de la burocracia estatal; u otro actor espontáneamente nombrado por el encuestado.

En relación a los modelos decisorios en política exterior se realizaron dos preguntas. La primera para conocer las preferencias de los encuestados entre modelos formalistas, colegiados o competitivos. Luego, a partir de esta tipología se solicitó a los encuestados que señalaran, de ser posible para ellos, qué modelo decisorio en política exterior fue el predominante en los gobiernos de Jorge Batlle (2000-2005), Tabaré Vázquez (2005-2010) y José Mujica (2010-2015).

Para la elaboración de las matrices de política exterior de los actores, clasificadas en dos a partir de las filosofías públicas de izquierda y derecha, se tomaron como dimensiones cuatro variables independientes de carácter programático utilizadas por la literatura, a veces de forma aislada, otras complementariamente y otras veces como alternativas rivales, para explicar votaciones en temas de política exterior. Aquí se usarán para comprender la construcción de las preferencias de los actores, en este caso colectivos: partidos, fracciones y alas de partidos. Para ver su posicionamiento frente a un aspecto concreto –pues no se poseen votaciones nominales– se agregan otras variables de carácter institucional integradas a modelos de regresión donde las unidades de análisis son los legisladores.

Retomando la conceptualización de las matrices, se debe recordar, como plantea Murray Edelman (1985), que es relevante estudiar las ideas que constituyen creencias, concepciones del mundo y tradiciones para entender las variaciones en la formulación de políticas públicas y el cambio institucional. Por ello se procuraron elaborar matrices de pensamiento sobre la política exterior.

Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1993 y 1999) conciben que existe un nivel de ideas conceptualizadas como “*creencias programáticas*” que operan entre lo serían visiones del mundo y las ideas concretas sobre la política pública. Los primeros son “*núcleos de política*” que constituyen diagnósticos y orientaciones para la acción, siendo este nivel el que estructurará las políticas impulsadas. Como señala Alex Caldera:

*“Esta forma de explicar las creencias y los deseos de los actores es la descripción de las teorías que los agrupan y los articulan en un conjunto de entendimientos del mundo, es decir configura proyectos políticos que serán la bandera a defender en el diseño de las políticas y en la búsqueda de sus resultados [...]. Es el uso del lenguaje (el tipo y características del lenguaje); los mapas mentales (las relaciones y causalidades de sus ideas); las principales preguntas y respuestas que se hacen los actores en el proceso de toma de decisiones públicas [...].”* (2010: 61).

Aquí se debe realizar un breve detenimiento para una aclaración. Yves Surel (2008) propone que es relevante ver la relación entre la visión que los actores tienen y el resultado de la política. Claro está que es relevante atender a la orientación de política que se impulsa y no específicamente a su resultado. No todo lo que se pretende impulsar se plasma o resulta alcanzado, sea por condiciones institucionales o porque las acciones tienen efectos no deseados. Como nos recuerda Wayne Parsons “[...] *es impropio hacer caso omiso del impacto de las disposiciones institucionales cuando se quiere entender el ‘proceso’ del diseño de las políticas o la definición de los problemas.*” (2007: 252). No todo lo que se busca realizar se logra, depende también de las capacidades/recursos de los actores y el marco institucional en el que interactúan con otros actores y la estructura anidada (en el sentido de Tsebelis 1990) de diferentes tableros donde los actores se mueven simultáneamente, teniendo un conjunto de incentivos diferentes, pero vinculados de las formas más diversas. Por lo tanto, al analizar la arena de la política exterior se encontrarán especificidades, aunque se trata de

una “[...] *especificidad ‘anidada’ en los juegos de otros espacios político–institucionales.*” (Acuña y Chudnovsky 20014: 63).

Para construir conceptualmente la noción de matriz de pensamiento en política exterior se parte de la noción de niveles de abstracción de las ideas planteada por Vivien Schmidt (2008) y Jal Mehta (2011). Desde esta perspectiva existen tres niveles de ideas ordenadas desde mayor a menor nivel de abstracción: las filosofías públicas, las ideas programáticas y las soluciones concretas de políticas. Cada uno de estos niveles de ideas tiene dos funciones paralelas, la cognitiva y la normativa. La primera define los objetivos y los propósitos, a partir de una forma de comprender los fenómenos, los problemas y su causalidad, dando así un mapa de ruta de posibles soluciones. Mientras que la segunda se centra en la definición de objetivos políticos a partir de valores (Schmidt 2002a: 214).

Las filosofías públicas ocupan el mayor nivel de abstracción y se constituyen en los grandes lineamientos que orientan la acción política de manera general. El segundo nivel, el de las ideas programáticas se centra en la definición de los problemas, los asuntos a considerar, los objetivos, la forma de alcanzarlos, los métodos y los instrumentos para la acción. Mientras que las soluciones concretas de políticas son las propuestas concretas de acción para cada caso específico.

La elaboración de matrices de política exterior se realiza a partir de identificar un clivaje como división conceptual. El clivaje buscado debe ser relevante para comprender las filosofías públicas en relación a la política exterior. Siguiendo a Rodinei Silva (2014), quien realiza una categorización de las filosofías políticas en política exterior en el caso brasileño, se asume el clivaje izquierda – derecha. Debe señalarse que este autor no desagrega los componentes o dimensiones de las filosofías públicas en política exterior, sino que las caracteriza a partir de sus ideas de segundo nivel, las de carácter programático (Silva 2014: 235 – 247).

Siguiendo a Rodinei Silva (2014) debe señalarse que los clivajes entre los partidos políticos se expresan a través de la competencia que pauta la dinámica política e implica la interacción adversativa de ideas, programas, propuestas de políticas y plataformas electorales (Rae y Taylor 1970; Lipset y Rokkan 1990). Peter Mair (2006) señala que los clivajes pueden ser organizacionales o estructurales y persistir a lo largo del tiempo. Ian Budge (2006) plantea que este clivaje ideológico unidimensional, izquierda – derecha, es el que simplifica y direcciona el debate político, siendo válido para

contraponer las diferencias partidarias. Como señala Rodinei Silva: *“La división de las ideas políticas en derecha e izquierda es antigua y resiste con vigor a los cambios de las ideologías a lo largo del tiempo. Tanto en el círculo político profesional como en el mercado de electores, esa división es siempre un punto de referencia para las elecciones de voto y para la acción política gubernamental.”* (2014: 230 – 231).<sup>65</sup>

Como señaló Maurice Duverger:

*“No siempre hay un dualismo de partidos: pero casi siempre hay un dualismo de tendencias. Toda política implica una selección entre dos tipos de soluciones: las soluciones llamadas intermedias se relacionan con una y otra. Esto equivale a decir que el centro no existe en política: puede haber un partido de centro, pero no una tendencia de centro, una doctrina de centro. Llamamos ‘centro’ al lugar geométrico donde se reúnen los moderados de tendencias opuestas: moderado de derecha y moderado de izquierda. Todo centro está dividido contra sí mismo, al permanecer separado en dos mitades: centro-izquierda y centro-derecha. Ya que el centro no es otra cosa que la agrupación artificial de la fracción derecha de la izquierda con la fracción izquierda de la derecha. [...] Cada vez que la opinión pública se ve enfrentada con grandes problemas de base, tiende a cristalizarse alrededor de dos polos opuestos.”* (1957: 240 – 242).

Este clivaje, como señala Daniel-Luis Selier (2000: 51), sea de una manera dualista o continua pertenece a la dimensión de lo simbólico, por lo tanto constituyen prenociones.<sup>66</sup> De esta manera se conceptualiza a la matriz de pensamiento en política exterior a partir del dualismo de filosofías públicas de izquierda y de derecha, atendiendo a que la misma ha sido usada por muchos autores para explicar el posicionamiento y las votaciones en temas de política exterior, como se planteó en el capítulo 1.

También en estudios sobre parlamentos regionales la dimensión ideológica es relevante a la hora de explicar los posicionamientos de los actores.<sup>67</sup> Amie Kreppel y George Tsebelis (1999) señalan al factor ideológico (en términos del eje izquierda – derecha) como una de las claves para la construcción de posicionamientos en el Parlamento

---

<sup>65</sup> *“A divisão das ideias políticas em direita e em esquerda é antiga e resiste com vigor às mudanças das ideologias ao longo do tempo. Tanto no circuito político profissional quanto no mercado de eleitores, essa divisão é sempre um ponto de referência para as escolhas de voto e para a ação política governamental.”* Traducción del original en portugués realizada por el autor.

<sup>66</sup> Citado por Silva (2014: 231).

<sup>67</sup> Debo agradecer a María Gracia Delgado quien me introdujo en esta literatura durante el proceso de elaboración de su proyecto de tesis de grado: El posicionamiento de los partidos políticos en el Parlamento del MERCOSUR.

Europeo que derivan en la formación de coaliciones.<sup>68</sup> Abdul Noury (1999) estudiando las votaciones nominales en el Parlamento Europeo muestra que, en partidos cohesionados, el clivaje izquierda – derecha es la variable que logra predecir el 90% de las mismas, analizando el período 1989 a 1997.<sup>69</sup>

Partiendo de estos enfoques se recogieron datos para clasificar la ideología de los actores a partir de un primer conjunto de preguntas. Esta variable se midió en una escala de diez puntos donde uno es lo más a la izquierda posible y diez lo más a la derecha posible. Se presentó en un conjunto de 16 preguntas realizadas a los legisladores, donde una era la autoidentificación, cuatro correspondían a la ubicación de los partidos y once a las fracciones de los partidos, entendiendo estas como listas al Senado que lograron acceder a bancas en esta cámara durante la presente legislatura (2010 – 2015).

Cada matriz de política exterior, enmarcada dentro de la filosofía pública de izquierda o derecha, se ha construido a partir de la agregación de un conjunto de dimensiones que han sido utilizadas como variables independientes en diferentes explicaciones sobre las orientaciones que los actores dan o los posicionamientos que toman en política exterior. Estas dimensiones son: el posicionamiento frente al Modelo de Desarrollo, el posicionamiento frente al Régimen Político, el posicionamiento frente a la Integración Regional y la Tradición en Política Exterior que tiene cada actor.

Debe aclararse que no se espera encontrar solamente dos matrices, sino una diversidad de matrices en el marco de cada filosofía pública, a partir de que cada una de ella posee valores diferentes en sus dimensiones. Esto permitirá observar donde están las convergencias y divergencias inter e intrapartidaria a este nivel de las ideas de los actores sobre la política exterior. En el cuadro 1 se resumen las matrices, mientras que explicitan los valores posibles para cada una de estas dimensiones según sea la filosofía pública se explicitan en el capítulo 5.

**Cuadro 1. Dimensiones que componen las matrices de pensamiento en política exterior clasificadas por filosofías públicas.**

<b>Filosofía Pública de Izquierda o de Derecha</b>
<b>Dimensiones</b>
Posicionamiento frente al Modelo de Desarrollo
Posicionamiento frente al Régimen Político
Posicionamiento frente a la Integración Regional
Tradición en Política Exterior

*Fuente: Elaboración propia.*

<sup>68</sup> En este mismo sentido Fluvio Attinà (1990) afirma la misma idea y descarta como clivaje relevante la dicotomía oposición – gobierno.

<sup>69</sup> Estas conclusiones se refuerzan también con los hallazgos de Simon Hix (2002), Simon Hix, Abdul Noury y Gérard Roland (2005a, 2005b, 2006, 2008).

Teniendo en cuenta que los significados de los conceptos de izquierda y derecha pueden variar en relación a elementos contextuales y simbólicos, a derroteros históricos del país o a las identidades de los actores partidarios de que se trate, se complementa el análisis siguiendo el trabajo de Manuel Alcántara y Juan Pablo Luna (2004), donde se comparan los valores obtenidos por cada partido en el eje izquierda – derecha con los de la dimensión relativa al modelo de desarrollo. Esta primera dimensión se mide a través de las preferencias de los legisladores en el eje Estado – mercado. Para ello se realizaron dos conjuntos de preguntas, uno sobre el papel que el Estado debería jugar en la economía uruguaya y otro sobre el porcentaje de actividades que el Estado debería tener en sus manos en una selección de sectores estratégicos.

La primera pregunta relativa a la preferencia sobre el papel que el Estado debería tener en la economía uruguaya tenía como opciones posibles: apoyo a la libre empresa, reducir al mínimo la intervención estatal; proporcionar directivas económicas al sector privado; proporcionar incentivos a las empresas privadas en áreas seleccionadas, mantener un sector público reducido; apoyar a un sector público importante, incluyendo nacionalizaciones en áreas seleccionadas; control de las principales áreas de la economía, incluyendo nacionalizaciones; y control directo y total de la economía. Además de analizar la distribución de las opiniones de los legisladores, se construyó un continuo utilizando una escala que le atribuyó el valor 1 a la opción que le da mayor importancia al mercado y seis a la que lo hace con el Estado. Mientras que para el segundo conjunto de preguntas se seleccionaron nueve sectores, que se agruparon en tres dimensiones: social (salud, educación, seguridad social), productiva/recursos (recursos minerales, combustibles, agua Potable), y servicios de comunicación/información (radio/prensa escrita/televisión).

Adicionalmente, para complementar estos datos, se realizaron dos conjuntos de preguntas sobre la representación de intereses de grupos en relación al desarrollo. El primero indagó en las preferencias sobre la promoción de sectores para el desarrollo nacional (primario: la agricultura, la ganadería, la pesca, la minería o recursos energéticos; secundario: la industria, como por ejemplo la alimenticia, de madera, papel, química, etc.; o el terciario: los servicios como comercio, finanzas, transportes, comunicaciones, turismo, software, biotecnología). El segundo grupo de preguntas se refirió a la distribución de la carga impositiva entre el capital y el trabajo, y a la distribución de impuestos según estrato social.



La segunda dimensión que se agrega a la noción de matriz de política exterior, también es manejada por Manuel Alcántara y Juan Pablo Luna (2004). La misma hace referencia al posicionamiento frente al régimen político. Sobre este aspecto, y siguiendo a Luis Eduardo González (1993), se recogieron en la encuesta un conjunto de indicadores derivados de las dos dimensiones de poliarquía que realiza Robert Dahl (1989). Luis Eduardo González (1993) construye una versión simplificada de la metodología que utilizaron Joel Aberbach, Robert Putnam y Bert Rockman (1981) para estudiar a políticos y burócratas en poliarquías occidentales. Estas dimensiones son participación y oposición, asociadas a elementos centrales del credo democrático: la igualdad política y la libertad política. Como afirma Luis Eduardo González: “[...] *medir los límites de las dos ideas permite una estimación de la profundidad del compromiso de las elites hacia la liberalización y el igualitarismo.*” (1993: 208). Para medir el apoyo a la libertad política de los legisladores se realizaron cuatro preguntas de acuerdo – desacuerdo sobre los siguientes ítems: en los problemas económicos y sociales contemporáneos es esencial que las consideraciones técnicas tengan más peso que los factores políticos; la libertad de propaganda no es un derecho absoluto, y el Estado debe regular cuidadosamente su utilización; aunque los partidos tienen una función importante en la democracia, a menudo exacerban inútilmente los conflictos políticos; y el bienestar general del país peligra seriamente por el choque continuo de los grupos de intereses particulares. Para medir el apoyo al igualitarismo político de los legisladores se realizaron cuatro preguntas de acuerdo – desacuerdo sobre los siguientes ítems: todos los ciudadanos deberían tener las mismas oportunidades de influir en la política gubernamental; algunas personas están mejor calificadas para dirigir este país por sus tradiciones y antecedentes familiares; en un mundo tan complicado como el moderno, no tiene sentido hablar de aumentar el control de los ciudadanos sobre los asuntos gubernamentales; y será siempre necesario tener unos pocos individuos fuertes y capaces que sepan cómo tomar el mando.

A partir de los dos conjuntos de ítems se pueden construir dos índices sumatorios simples, uno de liberalismo y otro de igualitarismo. Siguiendo a Luis Eduardo González:

*“La clasificación cruzada de los legisladores de acuerdo con los dos índices produce una matriz de actitudes democráticas; llamemos ‘autoritarios’ a los que tengan posiciones más bajas en los dos índices, ‘demócratas’ a los que estén en posiciones*

superiores o intermedias en ambos índices, y ‘liberales elitistas’ y ‘populistas’ a las dos restantes configuraciones desequilibradas –en las cuales los ‘liberales elitistas’ se pronuncian por visiones liberales pero no igualitarias y los ‘populistas’ por visiones igualitarias pero no liberales.” (1993: 212).

La matriz planteada por Luis Eduardo González (1993) se representa en el cuadro 2, y presenta una síntesis de la tipología.

**Cuadro 2. Matriz de actitudes democráticas. Tipologías construidas a partir del cruce de ejes libertad e igualdad.**

		+ libertad	+ libertad	
- igualdad	Liberales elitistas			Demócratas
- igualdad				+ igualdad
		- libertad	- libertad	
	Autoritarios			Populistas
				+ igualdad

Fuente: Elaboración propia a partir de González (1993).

Para la ubicación de las unidades de observación (legisladores) y de las unidades de análisis (partidos, fracciones y agrupamientos de fracciones) en la tipología se construyó un índice siguiendo las siguientes reglas:

- Las variables “libertad” e “igualdad” tienen ambas un máximo atribuido de 8 puntos: ambas se construyen a partir de 4 variables cuya respuesta afirmativa implica +2 puntos, indiferente +1, y negativa 0.
- El índice se construye de manera condicional, es decir, depende de qué valor adopten las dos variables base y cómo se combinan para saber el resultado:
- SI igualdad >4 Y libertad > 4 el valor adoptado es =4 → Demócrata.
- SI igualdad <=4 Y libertad >4 el valor adoptado es =3 → Liberal elitista.
- SI igualdad >4 Y libertad <=4 el valor adoptado =2 → Populista.
- SI igualdad <=4 Y libertad <= 4 el valor adoptado =1 → Autoritario.
- En este sentido, los puntos de corte estarían en el valor 4. Si el valor es mayor que 4 en “igualdad”, se tiende al populismo. Si el valor es mayor que 4 en “libertad”, se tiende al liberalismo. Si el valor es mayor que 4 en ambas variables, el legislador se considera un demócrata. Si ni en “igualdad” ni en “libertad” el encuestado suma valores mayores a 4, se considera autoritario.

La tercera dimensión que se suma, abrevia teóricamente de los planteos realizados por Gail McElroy y Kenneth Benoit (2010) a partir de sus hallazgos de investigación. Los autores también encuentran al eje izquierda – derecha como el predictor principal del posicionamiento de los partidos en el marco del Parlamento Europeo. Y como segundo

clivaje relevante a tener en cuenta, para comprender los posicionamientos, el eje pro integración – anti integración.

A partir de la valorización de este clivaje, se buscó captar el posicionamiento de los legisladores uruguayos frente a la integración regional a partir de un conjunto de seis preguntas de acuerdo – desacuerdo, referidas a asuntos concretos que implican posicionarse a favor o en contra de la integración, o mejor dicho a favor de la supranacionalidad o la intergubernamentalidad. Los ítems planteados fueron los siguientes: el Parlamento del MERCOSUR debería tener competencias legislativas que generen políticas públicas regionales aplicables a todos los Estados Partes; los procesos que construyen supranacionalidad fortalecen a los Estados Partes al generar una nueva soberanía ampliada y compartida; el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR nunca debería poder emitir pronunciamientos vinculantes y obligatorios para los Estados Partes; las instituciones intergubernamentales del MERCOSUR son las que mejor preservan la soberanía nacional; la política de Defensa Nacional del país debería coordinarse con una política de Defensa Regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano de UNASUR; y en el Parlamento del MERCOSUR no debe romperse la lógica del interés nacional.

Cuando se aborda esta dimensión debe tenerse presente que se discute sobre soberanía, y cómo los actores la conceptualizan o cuáles son las preferencias que tienen sobre este aspecto. Según Luis Felipe Lampreia (1998) la integración regional conlleva a diferentes formas de soberanía compartida<sup>70</sup> que implican el apoyo a regímenes internacionales.<sup>71</sup> Maria Izabel Mallmann, siguiendo la definición de integración de Ernst Haas (1961) señala que la misma “[...] conduce, en última instancia, a la sujeción de los estados a instancias institucionales más amplias, a las cuales los

---

<sup>70</sup> Luiz Felipe Lampreia fue Canciller de Brasil durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Estuvo al frente de Itamaraty desde 1995 hasta 2001, liderando el proceso de redefinición conceptual de la autonomía de Brasil en política exterior, pasando de una noción de aislamiento y autosuficiencia a una visión de autonomía mediante la integración, entendiéndose por esta última, el apoyo a los regímenes internacionales (Saraiva y Tedesco 2003: 498).

<sup>71</sup> Según Stephen Krasner los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de un determinado campo de actividad (1982). Por su parte Robert Keohane y Joseph Nye conceptualizan a los regímenes internacionales como redes de reglas, normas y procedimientos que configuran el comportamiento y controlan sus efectos en un campo de actividad (1988).

*diferentes agentes de diferentes nacionalidades transfieren, mediante incentivos, sus lealtades [...]*<sup>72</sup> (2010: 13).

Siguiendo estas consideraciones teóricas, a partir de las seis preguntas de acuerdo – desacuerdo, referidas a asuntos concretos que implican posicionarse a favor o en contra de la integración, o mejor dicho a favor de la supranacionalidad o la intergubernamentalidad, se construyó un índice de intergubernamentalidad – supranacionalidad. El mismo se elaboró según la cantidad de respuestas a favor de la supranacionalidad (de 0 –intergubernamentalidad alta– a 6 –supranacionalidad alta–). Posteriormente se recodificaron las respuestas en tres categorías (intergubernamentalidad –0, 1 y 2–, supranacionalidad –4, 5 y 6–, intergubernamentalidad con supranacionalidad<sup>73</sup> –3–). Al igual que en el resto de las dimensiones de la matriz de política exterior recogidas en la encuesta, las unidades de observación fueron los legisladores, construyéndose a partir de la segmentación de las respuestas por partidos, fracciones y agrupamientos de fracciones, las unidades de análisis.

La última dimensión se tomó de los planteos teóricos de Carlos Real de Azúa (1987) sobre las tradiciones en política exterior del Partido Nacional y del Partido Colorado y los avances y propuestas de Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson (2010) que retoman este planteo y agregan el caso del Frente Amplio.

Wilson Fernández Luzuriaga (2009) enfatiza la incidencia cardinal que las tradiciones tienen como inspiradoras–determinantes, condicionantes–limitantes y de justificación política y ciudadana de la política exterior uruguaya. Por otra parte, Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson (2010) avanzaron en el derrotero de su investigación utilizando las construcciones conceptuales de Carlos Real de Azúa (1987) y Aldo Solari (1965), reafirmando la matriz universalista colorada, la blanca o resistente y ensayan una explicación sobre el Frente Amplio, afirmando que este partido construye

---

<sup>72</sup> “[...] conduz, em última instância, à sujeição dos estados a instâncias institucionais mais amplas, às quais diferentes agentes de diversas nacionalidades transferem, mediante incentivos, suas lealdades [...]”. La traducción del original en portugués es del autor.

<sup>73</sup> Esta categoría representa una posición que dentro de un marco institucional intergubernamental no niega aspectos supranacionales, siempre que estos últimos sean limitados.

su concepción sobre política exterior con elementos tomados, tanto de la tradición blanca o resistente como del tercerismo.<sup>74</sup>

El trabajo de los autores antes reseñados definen las siguientes categorías, a saber para la corriente universalista o colorada: la racionalidad universal y la ideología democrática-liberal; para la blanca o resistente: la salvaguardia de lo permanente, el descreimiento de las ideologías, y la invalidez de divisiones de pueblos y gobiernos por categorías; para la tercerista: la independencia espiritual, el antiimperialismo, la consideración de Estados Unidos de América como un actor negativo en el derrotero histórico latinoamericano, la democracia, una quinta categoría que para unos de sus seguidores es el nacionalismo y para otros el internacionalismo. También debe señalarse que el trabajo de estos autores toma a los partidos como comunidades interpretativas pero no realiza distinciones entre las fracciones que los componen.

Siguiendo esta acumulación de investigación y reflexiones, estas tradiciones, planteadas como categorías, se discuten y reelaboran conceptualmente en el capítulo 4 de este trabajo. En la encuesta, para conocer las tradiciones en política exterior de los legisladores se realizó la siguiente pregunta:

- ¿Con cuál de estas tradiciones sobre la política exterior se identifica Ud.?

A cada legislador se le dieron las siguientes opciones: internacionalismo; panamericanismo; latinoamericanismo; o nacionalismo. Se permitió el registro de otras posibilidades o aclaraciones por parte de los encuestados. Adicionalmente se les consultó sobre cuál era la tradición imperante en su partido y en su fracción, utilizando las mismas opciones.

Para complementar esta pregunta se realizó otra vinculada a la identidad de los encuestados:

- Más allá de su identidad como uruguayo, ¿qué se siente usted más? Teniendo como posibles que se le brindaron a los encuestados: solo uruguayo; Mercosureño; sudamericano; latinoamericano; americano; ciudadano del sur; o ciudadano del mundo.

---

<sup>74</sup> Entendido aquí, básicamente como no alineamiento con las grandes potencias del sistema internacional. Un debate sobre este concepto, que tuvo lugar en los años 1961-63 y 1965-66, puede encontrarse en Carlos Real de Azúa (1996-97).

Además de las técnicas antes señaladas (análisis documental, utilización de base de datos existentes y realización de un censo a los legisladores), se realizaron 51 entrevistas en profundidad a políticos e informantes calificados (ver listado en anexo). Para describir la composición del grupo de entrevistados puede observarse los cargos que desempeñan o tareas que realizan o realizaron. Teniendo en cuenta que los entrevistados poseen entre una y cuatro de estas condiciones a la vez, el grupo puede describirse como integrado por:

- Integrantes o exintegrantes de órganos legislativos: legisladores o exlegisladores, siendo algunos de ellos representantes en el parlamento del MERCOSUR. Adicionalmente, algunos son o fueron miembros de las comisiones de asuntos internacionales del Senado o de la Cámara de Representantes.
- Integrantes o exintegrantes del Poder Ejecutivo: dos ex - Presidentes de la República, un Vicepresidente y un ex - Vicepresidente de la República, dos ex - Cancilleres y un ex - Vicecanciller, dos ex - Ministros de Defensa Nacional, un ex - Ministro de Industria, Energía y Minería, un ex – Ministro de Deporte y Juventud, un ex - Ministro del Interior y un ex - Ministro de Economía y Finanzas.
- Líderes partidarios: líderes de partido, ex - líderes de partido, líderes de fracción, ex - líderes de fracción y presidentes de partido.
- Funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores: cuatro embajadores, con cargos de dirección en el Ministerio y un ex - embajador.
- Asesores y académicos: asesores responsables de la coordinación de la elaboración programática en política exterior en sus partidos, académicos, un asesor del Canciller y cuatro integrantes de instituciones partidarias del tipo *Think Tank*.
- En Brasil se entrevistó a un ex - integrante del gobierno del Partido de los Trabajadores y se mantuvieron reuniones de trabajo sobre las relaciones Uruguay – Brasil con una serie de académicos especialistas en la política exterior brasileña.

Para realizar las entrevistas se realizaron pautas flexibles, ajustadas a cada entrevistado. Se articularon en torno a temas y ejemplificaciones que recorrieron temas vinculados a las matrices de ideas sobre la política exterior de los partidos, su homogeneidad interna

y sus variaciones, sobre las orientaciones estratégicas de la política exterior en momentos o períodos, sobre la forma en que se tomaban las decisiones, sobre el proceso general de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de la política exterior y sobre la conceptualización de los intereses nacionales.

Durante el proceso se fueron controlando estos instrumentos, en términos de validez y confiabilidad, para evaluar la pertinencia del abordaje y la potencialidad de la propuesta metodológica. El proceso de recolección de datos fue nutriendo de nuevas interrogantes que se volcaron a las entrevistas en función de los perfiles de los consultados. El análisis de las mismas se realizó primero tomando específicamente cada entrevista y luego realizando un análisis transversal por temas relevantes registrados en el conjunto de las mismas.

El diseño de investigación buscó complementar miradas a partir del uso de diversas técnicas. Los datos relevados por la encuesta permitieron la comparación entre las diferentes unidades de análisis (partidos, fracciones y alas de partido). Las entrevistas abiertas y el análisis documental permitieron lograr una mayor comprensión del objeto de estudio y los procesos e interacciones que los actores tienen en esta arena de política pública. Se realizó una triangulación entre técnicas, ayudando a comprender mejor el objeto de estudio mediante la complementación de diferentes técnicas de relevamiento de datos (encuesta, entrevistas y análisis documental).

El análisis documental de carácter histórico permitió contextualizar y comprender los procesos de larga y mediana duración. A este enfoque macro se le sumó una mirada micro, al indagar sobre las preferencias de los actores a través de la encuesta, y con las entrevistas en profundidad se logró avanzar en la comprensión de los mapas cognitivos de los actores. Adicionalmente se realizó, tomando a los legisladores como unidades de análisis, una modelización estadística para conocer como gravitan las variables seleccionadas en el posicionamiento de los legisladores. Los detalles relativos a las variables seleccionadas, su forma de medición y el modelo de regresión utilizado se especifican en el capítulo 6. A continuación se inicia el trabajo en la dimensión macro.

## Capítulo 3

### La política exterior como política pública.

**Sumario:** Introducción. 3.1 Continuidad o cambio en la política exterior uruguaya: ¿política de Estado o política de partidos? 3.2 Las reglas institucionales del juego político y los actores involucrados. 3.3 La política exterior como variable dependiente: sus posibles orientaciones. 3.4 El juego político y las decisiones en política exterior en la mirada de los actores. 3.5 A modo de balance.

*“Suele decirse que hay una política de Estado y yo les diría que no. Uruguay no tuvo una política exterior de Estado. Siempre la política exterior fue un debate entre los partidos o entre las fracciones de los partidos o entre las tendencias de los partidos. Hay pocos momentos de nuestra historia en los cuales se puede hablar de una coincidencia generalizada en la política exterior.”*

Julio María Sanguinetti (*Búsqueda*, 13 de Diciembre de 2012: 8).

#### **Introducción.**

Este capítulo se estructura a partir de cuatro propósitos. El primero es abordado en el apartado inicial, donde se analiza y fundamenta la pertinencia de concebir a la política exterior uruguaya como una política de partidos.

El segundo apartado tiene como objetivo identificar a los principales actores durante el ciclo de la política exterior, en tanto política pública, señalando a los partidos, sus fracciones y los agrupamientos de fracciones como los agentes más importantes en esta arena. Y en este mismo apartado se analizan las reglas que condicionan las interacciones de los actores en esta arena de política, en la cual impulsarán sus preferencias en función de una identidad y de estrategias formuladas a partir de ideas e intereses. Esta parte pretende visibilizar las condicionantes institucionales que permiten o bloquean la implementación de una orientación de política exterior dada.

El tercer apartado tiene como objetivo presentar una tipología de escenarios posibles que se constituyen en orientaciones de la política exterior uruguaya como variable dependiente. Estos escenarios son orientaciones posibles construidas a partir del cruzamiento de dos variables tricotómicas, el foco territorial privilegiado por la política exterior y los socios y aliados que el país prioriza. Estos escenarios, en tanto categorías o valores excluyentes constituyen a la vez una tipología exhaustiva de las posibles



orientaciones estratégicas de la política exterior uruguaya. Adicionalmente debe señalarse que se hace la distinción entre los valores posibles de las orientaciones preferidas de los actores de lo que son las orientaciones efectivas que la política exterior tiene. Las preferencias sobre la orientación de la política exterior dependen de un conjunto de componentes que integran la matriz de política exterior que tienen los actores. Esas preferencias se manifestarán en actos o no en función de la interacción de esta variable con otras, como pueden ser la representación de intereses y el control que el electorado ejerce sobre el legislador, o la disciplina partidaria en tanto regla de funcionamiento de los partidos y las fracciones en el Parlamento. Mientras que la orientación de la política es el resultado del juego político de los actores en el ciclo de dicha política pública, existiendo un conjunto de dinámicas de competencia y cooperación entre los actores, desde sus ideas e intereses, a nivel intra e interpartidario en marcos y escenarios institucionales determinados.

En el cuarto apartado se presentan los juicios de los legisladores, recogidos mediante encuesta realizada para este trabajo, sobre el juego político y la toma de decisiones en política exterior. A partir de esta información, finalmente, se reflexiona sobre los actores involucrados en el proceso y su peso relativo en él, a la vez que se esbozan elementos analíticos sobre el ciclo de la política, los factores más relevantes en el mismo, y los procesos de toma de decisiones en el área.

### **3.1 Continuidad o cambio en la política exterior uruguaya: ¿política de Estado o política de partidos?**

Una primera pregunta a realizarse es si la política exterior uruguaya muestra cambios o continuidades, y sea cuál sea la respuesta que se dé, la segunda pregunta que se abre es qué factores generan la continuidad o el cambio. El acápite del capítulo, que recoge la opinión del ex - Presidente Julio María Sanguinetti, converge con la hipótesis que se asume: la política exterior uruguaya es una arena de divergencias inter e intra partidarias, donde los partidos o las fracciones, o las alas de partido, son los principales actores orientadores de la misma, a partir de sus ideas e intereses, en contextos institucionales dados.

Se aborda aquí la política exterior desde un enfoque analítico de la Ciencia Política, colocando a los partidos como actores centrales en la orientación de la política exterior. Por lo tanto, se concibe la política exterior en tanto política pública. Para ello, siguiendo

a María Ester Mancebo (2002: 140-141),<sup>75</sup> la misma es entendida como un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad en el ámbito de su competencia.

Es un binomio integrado por contenido y proceso. El primero es un conjunto de líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios u objetivos rectores. Estas líneas de acción se constituyen en actos y “no actos”, en el entendido que la omisión de actuar también puede construir una política. Y estas líneas de acción se efectivizan a través de leyes, acuerdos, tratados, etc. Se constituye un ciclo de política, atravesado por la negociación y el juego político entre los actores, que va desde el diagnóstico a la evaluación, pasando por la inclusión en la agenda, el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación; siendo estos procesos atravesados por diferentes instancias de negociación y debate.

En Uruguay, la política exterior ha sido calificada de estable e incluso existen reclamos de actores políticos sobre la necesidad de tener una política exterior de Estado. Wilson Fernández Luzuriaga señala que:

*“La política exterior presenta, en cualquier país y momento histórico, particularidades que la hacen propender hacia la continuidad. Sin embargo, como cualquier política pública, puede ser objeto de revisión o readaptación ante un cambio de gobierno. La PEE [política exterior de Estado] dependerá de la ecuación continuidad/cambio, pero sin duda principios y valores se presentan como los atributos más difíciles de variar. Esta última afirmación es incluso válida en hipótesis de abandono explícito de políticas de Estado para encarar las relaciones exteriores.”* (Fernández Luzuriaga 2008: 11).

En este trabajo se considera que las diferentes matrices de política exterior generan diferentes preferencias sobre las orientaciones de esta política. Partiendo de esta idea, pueden existir políticas exteriores de derechas y de izquierdas, nominándolas a partir de las filosofías públicas que las engloban, que respondan a diferentes concepciones y tradiciones, que se alineen con diferentes visiones sobre el desarrollo y sobre la relación con regímenes internacionales y el régimen político, por lo tanto es poco probable la existencia de una política exterior de Estado. Más aún cuando, como se señaló anteriormente, la política exterior posee un relacionamiento muy estrecho con el modelo

---

<sup>75</sup> Debe señalarse que María Ester Mancebo (2002), en su análisis recoge, reconfigura y sintetiza aspectos de diversos autores. Los que aquí se recogen, son síntesis y construcciones de Mancebo a partir de Ives Meny y Jean Claude Thoenig (1992).

de desarrollo que cada gobierno impulsa, y por lo tanto con los apoyos que recibe de otros actores, cuyos intereses son mediados por los partidos y sus fracciones.

Al igual que toda política pública, la política exterior se iniciará a partir de un diagnóstico –nunca neutro, pues prefigura las soluciones–, de una forma de comprender el escenario y de una definición de los problemas a resolver o desafíos frente a los que actuar. La construcción conceptual de los problemas, la formulación de las posibles soluciones, la inclusión en la agenda, su negociación, la toma de decisiones, la implementación, el monitoreo y la evaluación comparten una dinámica comparable a la de cualquier política pública.

Siguiendo el planteo de Jean Claude Thoenig (1985), el ciclo de políticas públicas, al que se ajusta el proceso de la política exterior, puede analizarse a partir de la identificación de un conjunto de etapas. La primera, la de la agenda, tiene como centro el proceso mediante el cual un asunto público se transforma en un problema público, siendo incluido en la lista de prioridades para la acción de los decisores políticos. La segunda es la de la elaboración del problema, en la cual el mismo se delimita, se define conceptualmente, e implícita o explícitamente se asume un modelo explicativo de sus causas y por lo tanto se prefiguran las alternativas para su abordaje. La tercera es la de la formulación de la política, donde se fijan, entre otros aspectos, los objetivos, las estrategias, los recursos a destinar para el abordaje del problema. La cuarta es la implementación o ejecución, la cual es acompañada en paralelo por la quinta etapa, el monitoreo que permite cotejar la ejecución y los resultados que la misma está logrando, a la vez que tiene la potencialidad de identificar aspectos que pueden ser corregidos por problemas que pueden ser de eficacia o eficiencia por ejemplo. Por último, la evaluación puede apuntar a analizar los resultados alcanzados, los impactos que se lograron y los efectos a los que se contribuyó. Tanto el monitoreo como la evaluación constituyen, también, posibles espacios de contralor político del desarrollo de la política.

Muchos análisis de política exterior, sobre todo los realizados desde la teoría realista de las relaciones internacionales, plantean que los estados orientan sus acciones e interactúan estratégicamente a partir de su interés nacional. Esto hace que no se atienda a la dimensión interna, particularmente en lo que atañe a las etapas de agenda, definición del problema y diseño de la política. El enfoque realista parte de intereses externos e invariables y se centra en la ejecución o implementación de la política

exterior, prestando poca atención a las etapas antes señaladas, como también al monitoreo o evaluación de la política. En este trabajo se deconstruye esta idea de cuño realista, pues son los actores que logran orientar la política quienes definen qué es el interés nacional, cuáles son los aspectos que lo constituyen y cómo lograr alcanzarlo.

Cada arena de políticas tiene sus especificidades y por tanto sus propias complejidades. En el caso de la política exterior son diversos los actores que participan en el ciclo de dicha política pública, pero nos centraremos en los partidos políticos, dadas las características del caso uruguayo. Se parte de la idea sostenida por Janina Onuki y Amâncio de Oliveira (2010: 146), que muestran como los partidos inciden en la política exterior en dos dimensiones. La primera, ejerciendo directa influencia en la toma de decisiones en el ámbito del Poder Ejecutivo (en gobiernos de partido o de coalición), sea a través del Presidente, el Ministro de Relaciones Exteriores u otros ministros que, integrando el Gabinete, pueden participar de la toma de decisiones según sea el asunto de política exterior. Esto es clave si se entiende desde las características del sistema político uruguayo, porque, como señala Adolfo Garcé: “*En Uruguay no gobiernan las personas sino los partidos.*” (2014b: 215). La segunda es de forma indirecta, por el sistema de pesos y contrapesos en el proceso de formulación o implementación de políticas, sea mediante la intervención del Parlamento, en la ratificación de tratados, convenios u otras normativas relativas a la política exterior, o a través de la fiscalización y el control político del Legislativo sobre el Ejecutivo (Onuki y Oliveira 2010: 146). Adicionalmente, los partidos también pueden ejercer su influencia sobre la burocracia especializada del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la conducción política desde los cargos de dirección en dicha organización, o a través de relaciones informales entre los diplomáticos y los políticos. Este aspecto se viene analizando para el caso brasileño, siendo el trabajo de Lucas Ribeiro Mesquita (2013) una de las fuentes de consulta sobre estas investigaciones, que muestran como las burocracias, por más aisladas que se encuentren, son permeadas por la política partidaria.

Para el caso uruguayo, que es el analizado en este trabajo, la centralidad de los partidos como actores políticos dominantes pero no excluyentes, ha sido una de las conceptualizaciones surgidas como línea de larga duración en su historia y clave configuradora del sistema político uruguayo visto como una partidocracia (Caetano, Rilla y Pérez 1987).

Partiendo de esta idea, se plantea como hipótesis que la política exterior uruguaya es una política de partidos, y la ideología de los mismos, o más genéricamente sus ideas o matrices de pensamiento, son una variable clave que orienta las preferencias que condicionarán el tipo de política exterior que los mismos impulsan en el contexto de una situación institucional dada. Por lo tanto, las matrices de pensamiento en política exterior, el tipo de gobierno (mayoritario, de coalición o minoritario), la integración del gabinete, los consensos posibles en el sistema político y la disciplina interna de los partidos generarán por tanto un tipo determinado de política exterior.

Debe, también, explicitarse un supuesto que está presente en este análisis y justifica el observar la dimensión doméstica para comprender la política exterior. Cuanto más los países participan en procesos de integración regional y se insertan en el mundo, a través de diferentes instrumentos e instituciones, más interdependientes y relacionadas se vuelven la política interna y la externa, e incluso las políticas públicas regionales son difíciles de clasificar como de un tipo u otro. Esta interdependencia afecta a la política interna de los países, a la política exterior de los países, a la política interna de los procesos regionales de integración y a la agenda externa común de los bloques regionales.

Esta interconexión, es la que señala Robert Putnam (1988 y 1993) en su formulación del juego de dos niveles. En el plano doméstico los actores buscan que la política exterior que implementa el gobierno esté alineada con sus preferencias, a la vez que los actores políticos necesitan obtener apoyo de estos actores domésticos. En el plano internacional se busca maximizar la satisfacción de las preferencias de los actores domésticos que brindan apoyo al gobierno (grupos de interés, segmentos del electorado, socios en el gobierno, etc.) y minimizar las consecuencias adversas provocadas por actores extranjeros. Siendo estos dos juegos anidados y que no pueden ser ignorados por ninguno de los actores (Putnam 1988: 434). En este modelo, el Presidente y el Canciller actúan en el exterior y a nivel doméstico pues interactúan en este nivel con el Parlamento y con grupos de interés.<sup>76</sup> Podría agregarse también con otros actores (ministerios) en el Gabinete y con sus bases electorales y la ciudadanía en general.

---

<sup>76</sup> Juan Andrés Moráes, estudiando la función de representación del Parlamento uruguayo (2010 – 2013), en lo relativo al relacionamiento entre este Poder y los grupos de interés, encuentra que el flujo mayor de contactos de los legisladores con organizaciones empresariales se da con la Cámara de Diputados. Las organizaciones financieras y de exportadores tienden a entrar en contacto más con los diputados que con los senadores. Las asociaciones comerciales centraron su contacto con en los legisladores del FA, aunque

Desde el Poder Ejecutivo los políticos orientan la política exterior y tienen en el Parlamento un actor de contralor y, al necesitar de su concurso para la ratificación de acuerdos y tratados relevantes, un potencial “*veto player*”<sup>77</sup> si no se logran los consensos suficientes en función del escenario político específico.

Como bien señala Rodinei Silva (2014) para el caso brasileño, el hecho que generalmente los acuerdos o tratados internacionales sean aprobados por el Congreso no ratifica la idea de una abdicación del Poder Legislativo en el Ejecutivo en la arena de la política exterior. Sino que está mostrando la importancia de construir acuerdos en función de las preferencias que tienen los actores presentes en el Legislativo, y más en general a nivel doméstico, por parte de los actores que se desempeñan en la arena exterior. Muchas veces el negociador internacional ya tuvo presente estas preferencias a la hora de elaborar el acuerdo, antes de su tramitación parlamentaria (Silva 2014: 71). Cuando los acuerdos o tratados no satisfacen las preferencias del número necesario de legisladores para lograr su ratificación parlamentaria, sea porque afectan sus intereses o los que representa o porque va contra de sus ideas políticas, la iniciativa estará condenada a no ser aprobada.

Desde el enfoque propuesto, son los partidos quienes, desde el Ejecutivo y el Legislativo, orientan la política exterior a partir de ideas e intereses en el marco de instituciones que son construidas por los actores y a su vez generan incentivos para su comportamiento. Pero atendiendo a la estructura del sistema de partidos uruguayo se deberá observar detenidamente también a las fracciones o agrupamiento de fracciones y las dinámicas de competencia y colaboración inter e intrapartidaria.

En Uruguay los agentes políticos de relevancia son de dos tipos: partidos y fracciones. Por lo tanto se deberá atender la naturaleza fraccionalizada de los partidos. De esta manera, es importante observar tanto la fragmentación del sistema de partidos como la

---

en el resto de los sectores los contactos se distribuyen de forma pareja entre los partidos con representación parlamentaria. No se encuentra un patrón de conducta de los legisladores que privilegie el relacionamiento con actores industriales o agrícolas, rurales o urbanos, etc. Las organizaciones no gubernamentales y sindicales también tienen un flujo de contactos importante con legisladores de los cuatro partidos con representación parlamentaria “[...] *casi todas las organizaciones de la sociedad civil buscan establecer un mayor flujo de contactos con diputados en vez de senadores. No obstante, algunas excepciones parecen tener una explicación razonable. Por ejemplo, nótese que le Frente Amplio mantiene en ambas cámaras un flujo muy elevado de contactos con organizaciones sindicales. Este flujo es natural, en función del vínculo ideológico entre ambas instituciones. Dicho esto, solo existen diferencias estadísticamente significativas para el caso de las organizaciones sindicales a nivel de partido (no de cámara).*” (Morales 2014: 20 – 24).

<sup>77</sup> Para George Tsebelis (2006), un *veto player* es un actor individual o colectivo con capacidad de bloquear una decisión.

fraccionalización de los partidos. La fraccionalización de los partidos y las características peculiares del sistema electoral que regula la competencia entre ellos y entre las fracciones de los mismos ha llevado a la configuración de un sistema de competencias inter e intrapartidarias.

Siguiendo la descripción de Chasquetti y Moraes (2000: 311 – 317), el sistema de partidos uruguayo muestra una estructura política con un alto nivel de institucionalización y con barreras para el surgimiento de nuevos partidos. Los partidos uruguayos poseen un formato fraccionalizado de agentes de gran visibilidad pública y con estructuras de liderazgo consolidadas. Esto hace que existan instancias de competencia donde las fracciones buscan construir liderazgos, no exentos dichos momentos de conflicto, dentro de los partidos, pero también con momentos de cooperación intrapartidaria e incluso interpartidaria.

Se da una coexistencia de intereses, por una parte a nivel de partido y por otra parte los de las fracciones. Aunque debe decirse que los intereses de los partidos pueden entenderse como la resultante de los intereses de las fracciones que los componen, siendo estos algo diferente a la suma de las partes, y pueden existir intereses diferentes entre las fracciones.

Partidos y fracciones al competir buscan diferenciarse y adoptan distintas posiciones a partir de perfiles ideológicos, en tanto conjunto de ideas que constituyen y caracterizan a los actores, y matrices de pensamiento político como “mapas de ruta” para la acción, siempre condicionada por los incentivos institucionales del espacio en el que desarrollan su acción.

Los partidos políticos y sus fracciones juegan un papel central, aunque no excluyente, en la orientación de la política exterior del Uruguay, poseen concepciones y preferencias sobre cómo es y cómo debería ser la política exterior, la inserción internacional del país y los procesos de integración regional en curso. Los grupos de interés también pueden incidir en el proceso, pero, como se argumentó, los mismos encuentran muchas veces en los partidos y sus fracciones a quienes representen sus intereses a la hora de optar por orientaciones de la política exterior de Uruguay. La burocracia estatal, particularmente el Servicio Exterior en Uruguay no es una “burocracia aislada” con concepciones propias sobre la orientación de la política exterior, sino que se encuentra permeada por su relación con los partidos. Debe tenerse presente, también que los actores internacionales pueden incidir en el proceso,

condicionando el juego de los actores en la lógica de “*dos niveles*” en el sentido de Robert Putnam (1988 y 1993).

Daniel Buquet (2007) y Daniel Chasquetti (2007), señalan que la política exterior uruguaya ha experimentado un proceso de partidización que la convirtió en una cuestión política muy presente en la agenda de debate.

En un país donde los partidos, y sus fracciones, son centrales en el sistema político es plausible argumentar que la política exterior ha sido una política de partidos orientada por las preferencias de los mismos, aunque es probable que hayan existido momentos donde los acuerdos interpartidarios fueran posibles. Si bien puede señalarse que la política exterior uruguaya, muchas veces considerada de Estado, tuvo durante el siglo XX características marcadas por el universalismo, el juridicismo, el multilateralismo y el panamericanismo, en consonancia con la visión impulsada por el Partido Colorado, quien ocupó durante la mayoría del tiempo el gobierno, siendo contrapesada por las posturas del Partido Nacional que se opuso a algunas acciones panamericanistas e internacionalistas promovidas desde el gobierno, haciendo contrapeso para no perder la referencia de la subregión como primer ámbito de relacionamiento externo.

Daniel Buquet (2007) ha puesto de manifiesto un proceso de partidización, o visibilizó un momento de divergencia, a través de las diferencias en las opiniones y expectativas de las élites políticas sobre la estabilidad, previsibilidad y posibilidad de acuerdos interpartidarios en esta arena de política. Este proceso se manifiesta especialmente a partir del gobierno de Tabaré Vázquez (2005 – 2010), pero comenzó a registrarse la transformación a partir del gobierno de Jorge Batlle (2000 – 2005). Daniel Buquet afirma que:

*“[...] la política exterior pasó de verse como una política de Estado a convertirse en un campo fundamental de discusión y divergencia en la política nacional. [...] la política exterior se convierte crecientemente en una cuestión de disputa ideológica, tanto entre los partidos como entre sectores al interior de los mismos.”* (Buquet 2007: 117).

Por otra parte, Daniel Chasquetti (2007), señala que algunos temas, como por ejemplo la relación de Uruguay con Venezuela o el MERCOSUR:

*“[...] dividen al sistema político y erosionan la idea de que la Política Exterior es un campo propicio para generar consensos políticos amplios (o políticas de Estado). En el estudio se muestra que el discurso tradicional que se refiere a la Política Exterior como una política de consenso es un discurso falso. El proceso legislativo estudiado*



*demuestra que, por el contrario, es un elemento distintivo que divide las aguas.”*  
(Chasquetti 2007: 98).

Daniel Chasquetti analizó el trabajo parlamentario de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados, mostrando que la mayoría de los proyectos que se mantienen pendientes en el período 2005 – 2007 son aquellos vinculados a Venezuela y MERCOSUR, que en conjunto representan un 69% de los proyectos pendientes (Chasquetti 2007: 100). Y estos proyectos, cuando se votan en el pleno de la Cámara, generan votaciones divididas.

Ejemplos de esto, durante los años 2005 a 2007, fueron las votaciones para la aprobación de convenios de cooperación con Venezuela, enmiendas de convenios existentes y modificaciones a las estructuras del MERCOSUR, como ser el ingreso de Venezuela al bloque y la creación del Parlamento del MERCOSUR (Chasquetti 2007: 100-102). De esta manera, como señala este autor es probable que en Uruguay se estén constituyendo “*veto players*” a nivel parlamentario en política exterior, quedando esto condicionado por la composición del Parlamento y las Comisiones.

Las afirmaciones que Daniel Buquet (2007) y Daniel Chasquetti (2007) realizan a partir de los resultados de sus investigaciones muestran la relevancia de trabajar sobre los posicionamientos que tienen partidos y fracciones sobre la política exterior del Uruguay.

Los debates inter e intrapartidarios ponen de manifiesto la existencia de diferentes concepciones, posturas, objetivos, medios y horizontes de la política exterior. Incluso puede decirse que en ciertos debates sobre la inserción internacional del Uruguay, las fracciones de los partidos, o agrupamientos de fracciones de un mismo partido, han tenido posicionamientos más cercanos con fracciones de otros partidos que con fracciones de su propio partido. Ejemplo de esto es el debate, durante el gobierno de Tabaré Vázquez, en torno a suscribir un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU (Porzecanski 2010), o el debate sobre la Doctrina Rodríguez Larreta (Clemente 2012), los cuales se analizan en el capítulo 4.

En la primera situación señalada, parte de la izquierda se opuso al TLC, mientras que el ala derecha<sup>78</sup> del mismo partido (el Frente Amplio), coincidía con el resto de los

---

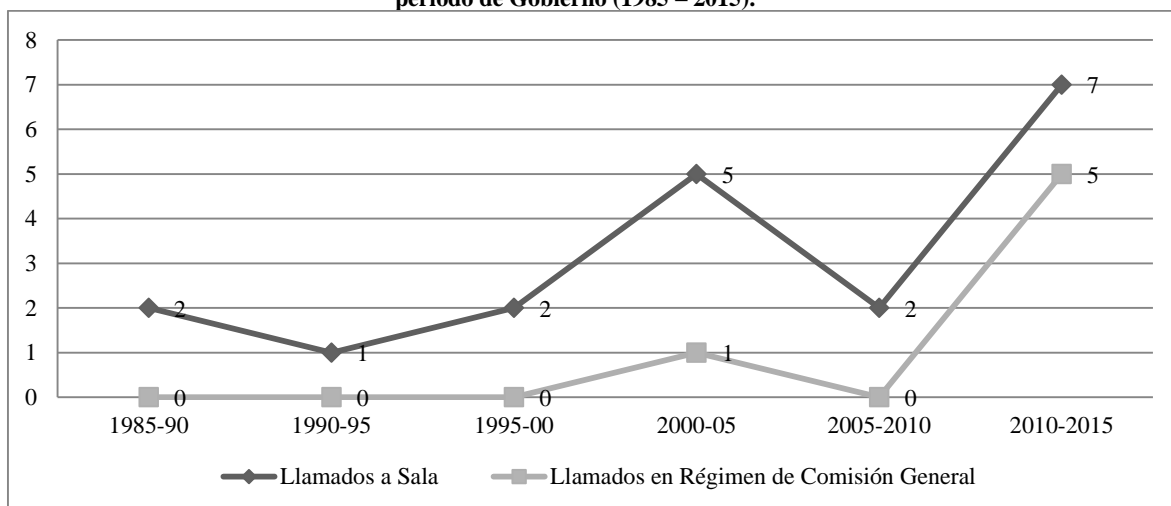
<sup>78</sup> Como se verá más adelante se toma como criterio segmentar a los partidos en alas derechas e izquierdas. No debe confundirse que el ala derecha de un partido de izquierda esté en la derecha del espectro político general, sino que solamente es el ala derecha del partido. Lo mismo sucede con las alas izquierdas de los partidos de derecha, que se encuentran en el lado derecho del continuo izquierda - derecha de todo el sistema. Matías Castellano (2008) clasifica las alas de la izquierda uruguaya en

partidos (el centrista Partido Independiente y los de derecha Nacional y Colorado) en el impulso del tratado.

Aunque en perspectiva histórica, como se verá más adelante, a mediados del siglo XX se encontrarán convergencias importantes en temas de política exterior entre nacionalistas independientes, fuertemente enfrentados con el herrerismo, y batllistas; siendo la llamada Doctrina Rodríguez Larreta un ejemplo paradigmático (Arocena y Caetano 2011: 34).

Durante el gobierno de José Mujica (2010 – 2014), el Ministro de Relaciones Exteriores, Luis Almagro, fue siete veces Llamado a Sala y cinco veces llamado en Régimen de Comisión General.<sup>79</sup> Los temas de política exterior como la relación con Argentina y Brasil, el MERCOSUR, la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela, asuntos vinculados a los Derechos Humanos a nivel regional (asilo de presos de Guantánamo), han sido algunos de los focos de debate entre los partidos de oposición y el Frente Amplio. Aunque debe señalarse que en algunos de estos casos también hubo debate interno en el partido de gobierno, como también se dieron divergencias en el tema de la posibilidad de incorporación como miembro pleno a la Alianza del Pacífico.

**Gráfico 1. Llamados a Sala y en Régimen de Comisión General a los ministros de Relaciones Exteriores por período de Gobierno (1985 – 2015).**



*Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.*

tradicional y moderna, mientras que otros autores distinguen en la derecha alas liberales y conservadoras. Al usar el continuo izquierda-derecha para clasificar las alas de partidos, no utilizaremos en este artículo estas conceptualizaciones.

<sup>79</sup> Dos de los Llamados a Sala fueron ante la Comisión Permanente, por encontrarse el Parlamento en receso legislativo, y cinco ante la Cámara de Senadores y cinco veces fue convocado el Ministro de Relaciones Exteriores en Régimen de Comisión General. La primera, a diferencia de la segunda, puede suponer consecuencias políticas para el interpelado. Las reglas de ambos procedimientos se reseñan en el próximo apartado.

En el gráfico 1 se pueden observar dos series de datos que muestran la frecuencia de Llamados a Sala y en Régimen de Comisión General que han tenido los ministros de Relaciones Exteriores desde 1985 a 2015. Como puede verse, durante el gobierno de Jorge Batlle (2000 – 2005) y el de José Mujica (2010 – 2015) se registra un mayor uso de esta herramienta de fiscalización. En el capítulo 4 se argumentará como durante el gobierno de Jorge Batlle (2000 – 2005) se produjo un fuerte énfasis pro - estadounidense en la política exterior que generó divergencias entre los actores políticos, así como, en el capítulo 5, se verá como durante el gobierno de José Mujica (2010 – 2015) se privilegió lo regional y el relacionamiento con actores emergentes y otros países del Sur, en términos geopolíticos, que generaron divergencias entre los actores políticos nacionales.

Como se verá más adelante, los cambios en la política exterior vinculada a las orientaciones que los principales actores impulsan a partir de ideas e intereses, si son vistos por los demás como disruptivos, pueden generar una serie de debates y usos de recursos políticos que evidencian divergencias. Esta evidencia, que es convergente con los trabajos de Daniel Chasquetti (2007) y Daniel Buquet (2007), permite pensar en la pertinencia de investigar la política exterior uruguaya, entendida como política de partidos, intentando encontrar el o los elementos que hacen que la misma varíe. A continuación se aborda a los actores y las reglas de juego que condicionan sus interacciones.

### **3.2 Las reglas institucionales del juego político y los actores involucrados.**

El régimen de gobierno uruguayo es de carácter presidencialista. Daniel Chasquetti (2004a) analizó la evolución del presidencialismo uruguayo operacionalizando los criterios establecidos por Matthew Shugart y John Carey (1992). Siguiendo a estos autores, un régimen de gobierno puede clasificarse de “presidencialista puro” si presenta: 1) un Presidente electo popularmente; 2) un gabinete que solamente es responsable frente al Presidente; 3) mandatos fijos para el Legislativo y el Ejecutivo; y 4) poderes de veto para el Presidente sobre la producción legislativa del Parlamento.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Existen otras conceptualizaciones. Por ejemplo Arend Lijphart considera que un régimen de gobierno es presidencialista si cumple con dos aspectos principales: 1) que el presidente sea elegido por un período prescrito y, salvo en caso de *impeachment*, no pueda ser removido del cargo; y 2) que el presidente sea electo por votación popular, directamente o vía colegio electoral (1991: 82). Por su parte Giovanni Sartori considera presidencialista a un régimen de gobierno si en el mismo el presidente: 1) es electo popularmente; 2) no puede ser despedido por votación del Legislativo durante su mandato preestablecido; y 3) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa (2003: 99).

**Tabla 4. Presidencialismo en las Constituciones Uruguayas.**

Crterios	1830	1918	1934	1942	1952	1967	1997
<b>Elección popular del Presidente</b>	0,5*	1	1	1	1	1	1
<b>Mandatos fijos y no sujetos a posible interrupción (disolución)</b>	1	1	0	0	1	0,5	0,5
<b>Sólo el presidente puede nominar y destituir los ministros</b>	1	1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>Veto presidencial sobre la legislación</b>	1	1	1	1	1	1	1
<b>Total</b>	3,5	4	2,5	2,5	3,5	3	3

\* El autor imputa este valor pues en esa época ningún régimen presidencial elegía al Presidente de forma directa y popular.

Fuente: Chasqueti (2004a: 83).

En la tabla 4 puede observarse el ejercicio de Daniel Chasqueti (2004a) para analizar el régimen de gobierno uruguayo a través de sus constituciones. A cada criterio cumplido plenamente se imputó el valor uno, cero cuando no se cumplió y medio punto para casos de cumplimiento parcial. El valor cuatro supone un presidencialismo puro y un valor cero, en términos agregados simples totales, representa un régimen parlamentarista. Como puede verse el régimen de gobierno uruguayo ha sido presidencialista, aunque ha incluido en sus constituciones algunos institutos parlamentaristas (ver tabla 5).

**Tabla 5. Evolución de los institutos parlamentaristas en las Constituciones Uruguayas.**

	1830	1918	1934	1942	1952	1967	1997
<b>Llamado a Sala</b>	X	X	X	X	X	X	X
<b>Pedido de informes</b>	-	X	X	X	X	X	X
<b>Censura de ministros</b>	-	-	X	X	X	X	X
<b>Disolución de Cámaras</b>	-	-	X	X	-	X	X
<b>Caída del Ejecutivo</b>	-	-	X	X	-	-	-

Fuente: Chasqueti (2004a: 83).

En el siglo XIX y en la primera poliarquía, finalizada con el golpe de 1933, el régimen de gobierno tuvo una típica matriz presidencialista, teniendo un período de atenuación del mismo, y retomando esta senda a partir de la constitución de 1967. Adicionalmente debe señalarse que el Poder Ejecutivo cuenta con un conjunto de potestades legislativas otorgadas constitucionalmente, como por ejemplo en materias presupuestales, fiscales y administrativas, la remisión al Legislativo de proyectos de ley de urgente consideración, el establecer plazos al Parlamento para el tratamiento de leyes y el poder de veto total y parcial, entre otras (Buquet, Chasqueti y Moraes 1998).

Analizando el andamiaje jurídico que regula la política exterior uruguayo Wilson Fernández Luzuriaga señala la centralidad del triángulo: Presidente – Ministro de Relaciones Exteriores – Parlamento. Señalando una relativa asimetría al sostener que “[...] la política exterior uruguayo queda centralizada en la concurrencia de voluntades entre el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores, con intervenciones eventuales del parlamento [...]” (Fernández Luzuriaga 2014: 13).

Esta afirmación merece matizarse por dos razones. La primera, son los partidos quienes gobiernan ocupando esos espacios institucionales. La segunda, en algunos temas el círculo decisorio en política exterior ha integrado de forma cooperativa o competitiva a otros actores según cuál sea el tema de agenda. Así aparecen como actores de alta relevancia el Ministerio de Economía y Finanzas para temas financieros y comerciales internacionales, el Ministerio de Defensa Nacional en temas relativos a la participación uruguaya en Operaciones de Mantenimiento de Paz como en lo relativo a los acuerdos de defensa o la Presidencia de la República (en la figura del presidente o de algún funcionario integrante del centro presidencial) en casos puntuales o en temas de alta sensibilidad política (Luján 2007). Tampoco se puede desestimar el rol de los demás ministerios, algunas empresas y agencias estatales, y los gobiernos departamentales en temas de cooperación o en arenas de políticas públicas concretas; aunque con un menor peso que los ministerios señalados anteriormente. Y sin lugar a dudas no puede desestimarse el rol del Parlamento en el ciclo de la política exterior.

El Presidente de la República en Uruguay es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. En el artículo 159 de la Constitución de la República se establece que *“El Presidente de la República tendrá la representación del Estado en el interior y en el exterior.”* De esta manera asume el carácter de representante del Estado, constituyéndose así en un actor clave de la política exterior al realizar acciones en esa materia, comprometiendo al país con las mismas.

El artículo 168 se señala un conjunto de competencias claves para el accionar en política exterior que quedan en manos del Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros. Entre ellas deben destacarse los siguientes numerales:

*“10) Destituir los empleados por ineptitud, omisión o delito, en todos los casos con acuerdo de la Cámara de Senadores o, en su receso, con el de la Comisión Permanente, y en el último, pasando el expediente a la Justicia. Los funcionarios diplomáticos y consulares podrán, además, ser destituidos, previa venia de la Cámara de Senadores, por la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio del país y de la representación que invisten. Si la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente no dictara resolución definitiva dentro de los noventa días, el Poder Ejecutivo prescindirá de la venia solicitada, a los efectos de la destitución. [...]*

12) *Nombrar el personal consular y diplomático, con obligación de solicitar el acuerdo de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente hallándose aquélla en receso, para los Jefes de Misión. Si la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente no dictaran resolución dentro de los sesenta días el Poder Ejecutivo prescindirá de la venia solicitada.*

*Los cargos de Embajadores y Ministros del Servicio Exterior serán considerados de particular confianza del Poder Ejecutivo, salvo que la ley dictada con el voto conforme de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara disponga lo contrario. [...]*

15) *Recibir Agentes Diplomáticos y autorizar el ejercicio de sus funciones a los Cónsules extranjeros.*

16) *Decretar la ruptura de relaciones y, previa resolución de la Asamblea General, declarar la guerra, si para evitarla no diesen resultado el arbitraje u otros medios pacíficos. [...]*

20) *Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo.”*

Como se señaló anteriormente al Ministro de Relaciones Exteriores, y a los otros que en casos específicos concurren al proceso de toma de decisiones en política exterior, le corresponden las acciones atribuidas en el artículo 168. Como bien señala Wilson Fernández Luzuriaga:

*“Asimismo, queda claro que, decisiones adoptadas en la materia, pueden derivar en imputaciones sobre la responsabilidad del canciller, tanto por acciones sobre relacionamiento con el exterior como por la conducción política y administrativa del ministerio. Fuera de las normas constitucionales, las funciones clásicas de un ministro de Relaciones Exteriores, reguladas por el derecho interno de los Estados por remisión del Derecho Internacional, pueden enumerarse, en un listado no taxativo: coordinación de todos los resortes del Estado en política exterior; orientación de la política exterior formulada por el presidente, mediante la acción del ministerio o del cuerpo diplomático y consular; ejecución de la política exterior, en coautoría con el presidente, a través del contacto con el cuerpo diplomático y consular, y con funcionarios diplomáticos y consulares extranjeros acreditados en el país; dirección del ministerio; contacto directo con el presidente como nexo entre éste y el cuerpo diplomático y consular; entrevistas con jefes de Misión nacionales para recibir información y emitir instrucciones; proposición en nombramientos y ascensos de funcionarios; negociación*

*de convenciones, tratados y acuerdos [...] En la normativa uruguaya, específicamente el artículo 2 del Decreto N° 197/97 define al Ministerio de Relaciones Exteriores como el órgano político administrativo del gobierno, responsable de representar al Estado en los foros internacionales. A su vez, es el encargado, en conjunto con otros ministerios, de hacer cumplir los compromisos internacionales.” (2014: 21 y 22)*

El Poder Ejecutivo, en materia de relaciones exteriores, particularmente el Ministro del ramo y el Presidente de la República tienen la potestad de controlar los convenios que los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados realicen, mediante sus Directorios o Consejos, con organismos internacionales, instituciones o gobiernos extranjeros. Como señala el numeral 4 del artículo 185 de la Constitución de la República, el Poder Ejecutivo, sin perjuicio de las facultades del Poder Legislativo en la materia, pueden requerir la aprobación previa de estos convenios.

Como puede verse, el Poder Legislativo si bien no tiene capacidad de iniciativa en política exterior, puede bloquear decisiones del Poder Ejecutivo. Por ejemplo: designaciones de embajadores jefes de Misiones, destituciones de diplomáticos, declaraciones de guerra y ratificación de tratados. En estos dos últimos puntos, el artículo 85 señala que la Asamblea General tiene la competencia de *“Decretar la guerra y aprobar o reprobado por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras.”*

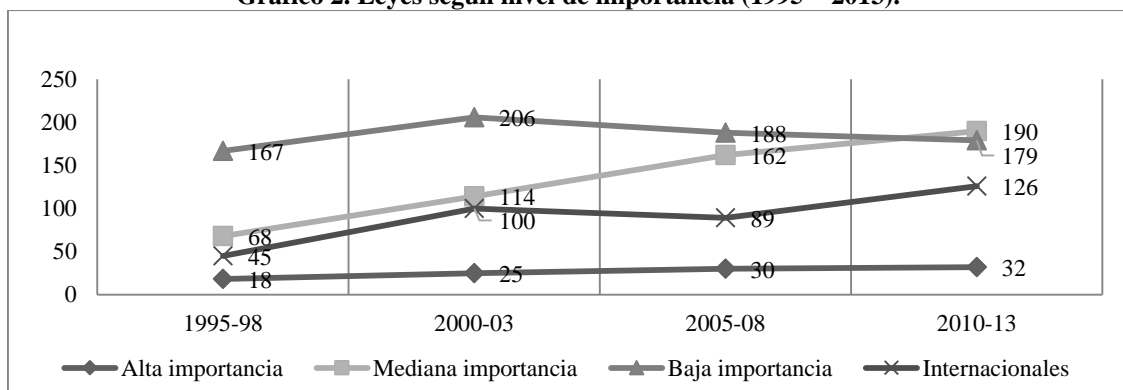
El Parlamento es el espacio en el que se debaten los asuntos vinculados a la política exterior, a la vez que tiene un importante rol, también, por sus funciones de contralor. El Llamado a Sala puede derivar en la censura del Ministro por parte del Parlamento, llevando a su caída o a la disolución de las Cámaras y llamado a nuevas elecciones si el Presidente lo mantiene en su cargo (artículos 147 y 148 de la Constitución de la República).

Otro instrumento de contralor es el Llamado en Régimen de Comisión General de los ministros (sin posibilidad de consecuencias políticas). El artículo 119 de la Constitución de la República señala que *“Cada una de las Cámaras tiene facultad, por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a Sala a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización [...]”* El artículo 118 faculta a los legisladores a pedir informes a los ministerios, el 120 a nombrar comisiones

parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos, y el 121 faculta a las Cámaras a formular declaraciones, las que se pueden constituir en posicionamientos frente a temas internacionales.

El Poder Legislativo uruguayo, constituido por dos Cámaras, la de Representantes y la de Senadores, cuenta con dos instancias para el debate sobre la política exterior. Las Comisiones específicas sobre relaciones internacionales y las sesiones plenarias de las Cámaras o de la Asamblea General. Como puede verse en el gráfico 2, existe un aumento constante en la cantidad de convenios internacionales que ratifica el Parlamento, como señala Daniel Chasqueti: *“Podría pensarse que este es un signo más del impacto de la globalización mundial sobre nuestra economía y sociedad, aunque visto desde otra perspectiva, también puede ser visto como un grado de interconexión del país con el mundo.”* (2014b: 58 – 59). A esto vale la pena agregar que, cuanto más se vincula Uruguay con regímenes internacionales, sean regionales o globales, más implica estrechar lazos, compartir normativas y adecuarse a las reglas de juego para la interacción en estos espacios.

**Gráfico 2. Leyes según nivel de importancia (1995 – 2013).\***



\* Al 31 de diciembre del cuarto año de cada legislatura.

Fuente: Elaborado a partir de Chasqueti (2014b: 59).

Por su parte, en el Poder legislativo, las Comisiones operan como espacios de trabajo sobre una temática específica, en este caso las de relaciones internacionales. En estos ámbitos, los partidos a través de los debates se expresan y se posicionan frente a determinados asuntos, elaborando informes que luego se elevan a los plenarios que, finalmente, debaten y proyectan los posicionamientos hacia la ciudadanía. Es en los plenarios de las Cámaras donde se discuten, aprueban o bloquean las iniciativas que envía el Poder Ejecutivo. De esta manera los partidos influyen en el proceso de la política exterior.



Ambas Cámaras poseen cada una Comisión de Asuntos Internacionales. El Artículo 129 del Reglamento de la Cámara de Senadores establece las Comisiones Permanentes con la función de establecer dictámenes sobre asuntos sometidos a su consideración. La Comisión de Asuntos Internacionales es establecida en el artículo 130 es designada para todo el período legislativo, no puede reunirse (salvo autorización de la Cámara) durante los recesos, y tiene un rol fundamental en la política exterior, informar sobre *“Relaciones Exteriores, ratificación de Tratados, venias a los Jefes de Misión y política internacional.”*

La Comisión, según lo que establecen los artículos 132 y 133, debe presentar un informe trimestral sobre los asuntos sometidos a su consideración, incluyendo en dicho informe: proyectos de ley a estudio o que figuren en su Orden del Día y asuntos objeto de Resolución de la misma. Los artículos 152 y 156 establecen que estos informes pueden ser escritos u orales y que pueden presentarse informes en minoría o dejar constancia de las discrepancias ocurridas en el seno de la Comisión.

El artículo 150 establece que las Comisiones de Asuntos Internacionales, Defensa Nacional y Asuntos Administrativos, al tratar venias para la destitución de funcionarios públicos deberán actuar en régimen de sesión secreta y fuera de los casos anteriores pueden actuar en sesión secreta, por resolución propia o del Senado. En estos casos el derecho de asistencia a las Comisiones quedará restringido a los miembros de la Comisión, a los Senadores y a las personas que la Comisión convoque o invite. Adicionalmente, el artículo 152 faculta a las Comisiones a asesorarse de la forma que estimen más conveniente, teniendo la capacidad de invitar a funcionarios públicos y a particulares para oírlos. También pueden realizar reuniones conjuntas con Comisiones afines de la Cámara de Representantes.

En el caso de los diputados, el artículo 114 del Reglamento de la Cámara de Representantes establece las Comisiones Permanentes y el 115 establece sus temáticas. Debe señalarse que tanto esta comisión como la de la Cámara de Senadores no es la única que toca temas internacionales, ya que temas de defensa, económico-comerciales, ambientales, etc. son también temas vinculados a la política exterior. Aunque debe señalarse que el artículo 115 le adjudica a la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representante el cometido de tratar: *“Convenios y tratados; organización diplomática y consular y régimen del servicio exterior; asuntos generales de orden internacional.”*

Al igual que en el caso de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, su trabajo puede complementarse con el establecimiento de Comisiones Especiales, establecidas para estudiar un asunto determinado. Igualmente pueden citar a funcionarios públicos o a particulares para oírlos y deben presentar informes que deberán acompañarse con un proyecto de ley o resolución, pudiéndose firmar, por parte de los miembros, con salvedades fundamentar discordias, o presentar otro informe o proyecto sustitutivo.

Como señala Daniel Chasqueti (2014a) las presidencias de las Cámaras, al igual que las autoridades de las Comisiones Permanentes, poseen débiles prerrogativas de poder de agenda. La mayoría es la clave, y en el caso uruguayo la concepción es que los lugares en las comisiones “*pertenecen a los partidos*”. En el Senado, es el Presidente de este cuerpo quien propone la integración de las Comisiones, consultando a los coordinadores de bancada de los partidos. En la Cámara de Representante, la función de diseñar el sistema de comisiones queda en manos de una Comisión Especial con representantes partidarios que cuentan con tantos votos como legisladores representan. Los senadores no tienen restricción en la cantidad de Comisiones que pueden integrar, mientras que los diputados solamente pueden integrar una. Otra diferencia sustantiva:

*“[...] refiere a que en la cámara baja, la distribución es el resultado de una negociación donde los diferentes actores de la Comisión Especial ceden para formular una propuesta final. En el Senado, en cambio, el papel de la Presidencia es importante y las condiciones de negociación con los representantes de las bancadas, no se desarrolla en pie de igualdad. Ello debería observarse en la capacidad de la mayoría para ejercer el poder de agenda: más capacidad en la cámara alta y menos en la baja.”*  
(Chasqueti 2014b: 31).

En la legislatura correspondiente al gobierno de José Mujica (2010 – 2015) esto se corrobora. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes el poder de agenda del gobierno (con mayorías parlamentarias propias) es mayor en las comisiones consideradas importantes<sup>81</sup> o codiciadas por los legisladores, donde el contingente de legisladores oficialistas es mayor. Dentro de este grupo de comisiones se encuentran las de Asuntos Internacionales. Aunque debe señalarse que, recibiendo un porcentaje importante de proyectos de ley en ambas Comisiones (13% en diputados y 22% en

---

<sup>81</sup> Las comisiones consideradas importantes son las de Asuntos Internacionales, Constitución, Hacienda y Presupuesto (Chasqueti 2014b: 32).

senadores), su capacidad de *policy-maker* es limitada porque la proporción de cambios realizados es muy menor, como puede observarse en la tabla 6.

**Tabla 6. Modificación de leyes sancionadas por las Comisiones de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores (CAICSS) y de la Cámara de Representantes (CAICRR) (2010 - 2015).**

Comisión	Como primera Cámara			Como segunda Cámara			Total		
	Leyes	Cambia	%	Leyes	Cambia	%	Leyes	Cambia	%
CAICSS	53	1	2	66	2	3	119	3	3
CAICRR	63	0	0	52	3	6	115	3	3

Fuente: Elaborado a partir de (Chasquetti 2014b: 51 y 52).

Como se ha señalado, los partidos no solamente participan de la política exterior a partir de su papel en el Parlamento. También lo hacen a partir de los cargos que controlan en el Poder Ejecutivo, como por ejemplo el de Presidente o el de Ministro, particularmente de relaciones exteriores.

**Cuadro 3. Mapa de poderes y dispositivos formales en las relaciones Ejecutivo-Legislativo (desde la Constitución de 1967).**

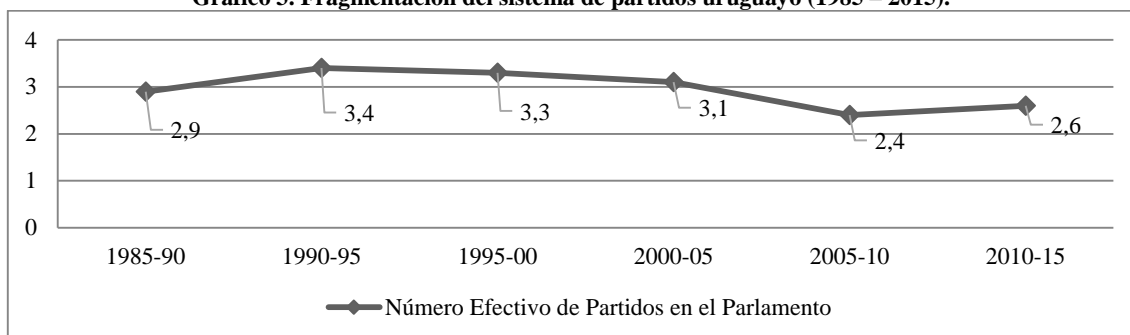
Poder Ejecutivo	Poder Legislativo
<b>Poderes Legislativos</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa exclusiva.</li> <li>• Iniciativa presupuestaria.</li> <li>• Veto Parcial y Veto Total.</li> <li>• Proyectos de Urgente Consideración.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Votación de Leyes ordinarias (mayoría simple).</li> <li>• Votación de Leyes constitucionales (2/3 de cada cámara).</li> <li>• Levantamiento de Vetos por 3/5 de cada cámara.</li> </ul>
<b>Poderes no Legislativos</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disolución de las Cámaras.</li> <li>• Designación de los ministros.</li> <li>• Destitución de los ministros.</li> <li>• Proposición de Cargos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pedido de Informes al Poder Ejecutivo (legisladores individualmente).</li> <li>• Llamado a sala a los Ministros (1/3 del cuerpo).</li> <li>• Censura de Ministros (mayoría del cuerpo).</li> <li>• Designación de Cargos (3/5 del Senado).</li> </ul>

Fuentes: Chasquetti y Moraes (2000: 304) y Chasquetti (2004b: 45).

Como puede verse en el cuadro 3, en Uruguay el Presidente es un jefe de gobierno institucionalmente fuerte que, atendiendo a las capacidades institucionales del Parlamento, necesitará coordinar su agenda legislativa con éste. Esto implica la necesidad de poseer mayorías o apoyos estables para desplegar su agenda de gobierno. Esto está relacionado con el grado de fragmentación del sistema de partidos (ver número efectivo de partidos<sup>82</sup> en el parlamento en el gráfico 3). La transformación del sistema en un multipartidismo impactó en la forma de gobernar. Desde el retorno a la democracia en 1985 y hasta el triunfo del FA en 2004, los presidentes no lograron tener mayorías parlamentarias propias lo que les implicó la búsqueda de acuerdos puntuales o la formación de coaliciones.

<sup>82</sup> Este índice (NEP), elaborado por Marku Laakso y Rein Taagepera (1979), permite contar los partidos relevantes, en este caso parlamentarios. Su fórmula consiste en dividir uno por la suma de los cuadrados de las proporciones (en este caso bancas) que los partidos obtienen. Su fórmula es  $NEP = \frac{1}{\sum p_i^2}$

**Gráfico 3. Fragmentación del sistema de partidos uruguayo (1985 – 2015).**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Como puede verse en la tabla 7, durante el gobierno de Luis Albero Lacalle, el segundo de Julio María Sanguinetti y el de Jorge Batlle, los presidentes buscaron mejorar su situación de debilidad política, debido a la carencia de mayorías propias, a partir de la formación de coaliciones que tuvieron diferencias en tamaño, estabilidad y duración.

**Tabla 7. Apoyo legislativo de los Presidentes (1985 – 2015).**

Presidente	Período de gobierno	Partido	Partido del Presidente	Coalición del Presidente*
Sanguinetti	1985-90	PC	41,4	-
Lacalle	1990-95	PN	39,4	67,7
Sanguinetti II	1995-00	PC	32,3	63,6
Batlle	2000-05	PC	32,3	55,6
Vázquez	2005-10	FA	52,5	-
Mujica	2010-15	FA	50,5	-

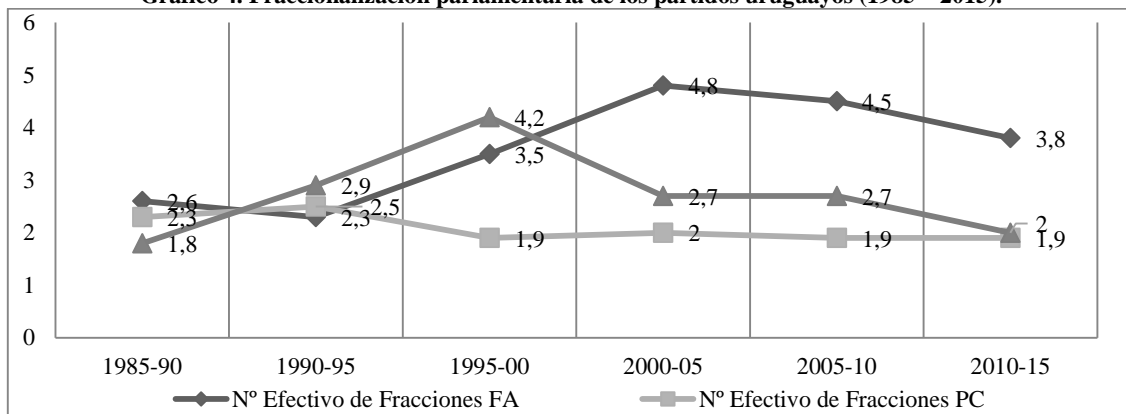
\* La medición está hecha en la Cámara de Diputados y se toma el valor del momento de mayor apoyo al Presidente.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Por otra parte, ambos gobiernos frenteamplistas analizados (Vázquez 2005 – 2010 y Mujica 2010 – 2015) contaron con mayorías parlamentarias, lo que les permitió una mayor capacidad de despliegue de la agenda de gobierno sin contar con bloqueos, lo que impactó en la orientación de la política exterior. Pero la naturaleza fraccionalizada de los partidos uruguayos hace que el Presidente deba negociar dentro de su partido. Entre 1985 y 2015, el número efectivo de fracciones<sup>83</sup> promedio en el Partido Colorado fue de 2,1, en el Partido Nacional de 2,7 y en el Frente Amplio de 3,6.

<sup>83</sup> Es una medición análoga al número efectivo de partidos propuesta por Daniel Buquet (2000).

Gráfico 4. Fraccionalización parlamentaria de los partidos uruguayos (1985 – 2015).



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Como se señaló anteriormente, los partidos uruguayos poseen un formato fraccionalizado, donde los grupos que los integran poseen visibilidad pública y liderazgos consolidados. Los líderes de fracción controlan a sus miembros a partir de las nominaciones electorales en las listas de su fracción (Chasqueti 2014a), por lo tanto, si los presidentes son jefes de fracción solamente tienen control sobre los legisladores de su grupo y no los de la totalidad del partido. Entonces, la disciplina partidaria es una pieza clave para gobernar. Como señalan Daniel Buquet, Daniel Chasqueti y Juan Andrés Moraes:

*“La dinámica política uruguaya tiene su núcleo central en el Parlamento, porque es allí, en todo caso, donde se producirán los ‘bloqueos políticos’. La composición de las bancadas partidarias, a partir de grupos diferentes y autónomos, es la manifestación concreta del problema que nos interesa. La fraccionalización partidaria se expresa de forma privilegiada en la necesidad de negociar en el parlamento, no con una cabeza por partido, sino con una cabeza por sector. Estos últimos, las fracciones de partido, son en general las que cuentan con bancadas parlamentarias absolutamente disciplinadas y, por lo tanto, se transforman en ocasiones en los agentes políticos relevantes en el proceso de toma de decisiones.”* (Buquet, Chasqueti y Moraes 1998: 21).

El formato de los partidos y la dinámica de competencia de entenderse también a la luz de las reglas electorales. La fraccionalización de los partidos y las características peculiares del sistema electoral que regula la competencia entre ellos y entre las fracciones de los mismos ha llevado a ver que *“El sistema de partidos y el sistema electoral son como las dos caras de una misma moneda.”* (Buquet 2004: 170).

Los elementos básicos del sistema electoral vigente durante la mayor parte del siglo XX, hasta la reforma de 1996, fueron gestados entre 1910 y 1934. En 1910 fue adoptado el doble voto simultáneo permitiendo la competencia interna de las fracciones sin perjudicarse los partidos, impidiendo así que las disidencias llevaran a las rupturas internas y estimulando la competencia intrapartidaria. La representación proporcional se comenzó a aplicar en 1918 generando mayores niveles de inclusividad y pluralismo atendiendo al fraccionamiento de los partidos, y también ese mismo año se estipuló la elección directa por mayoría simple del cargo de Presidente. Los cargos legislativos se adjudican por un sistema de representación proporcional integral, con múltiple voto simultáneo. Para el Senado las bancas se distribuyen por fórmula D'Hondt en circunscripción única nacional. Los cargos de diputados se adjudican en 19 circunscripciones departamentales en proporción al número de habilitados a votar, con un mínimo constitucional de dos bancas por departamento, utilizando la misma fórmula de adjudicación.

Visto lo anterior, las características definitorias del sistema electoral uruguayo hasta 1996, tal como plantearon Daniel Chasqueti y Juan Andrés Moraes (2000: 310) fueron: 1) mayoría simple para la elección presidencial; 2) representación proporcional a nivel parlamentario; 3) múltiple voto simultáneo; y 4) elecciones simultáneas vinculadas a nivel de lemas con listas cerradas y bloqueadas.

La mayoría simple para la elección presidencial desestimulaba la aparición de nuevos partidos y ejerció una presión hacia el bipartidismo. Mientras que el doble voto simultáneo y la representación proporcional permitían a las fracciones coexistir a la interna de los partidos tradicionales y además competir por la hegemonía interna o tan sólo por permanecer de manera testimonial o buscar, según sea su peso electoral, ciertos niveles de participación u otros pagos. La representación proporcional a nivel parlamentario actúa como estímulo para la proliferación de agentes electorales, pero la vinculación y simultaneidad de elecciones legislativas y presidenciales atenúa el estímulo de formar nuevos partidos. Por lo tanto, el surgimiento de múltiples agentes electorales se dio al interior de los partidos, surgiendo así fracciones que votaban dentro de un mismo lema y a la vez competían entre sí por las bancas del parlamento. Y esta forma de competencia se veía estimulada por el múltiple voto simultáneo.

En resumen, se puede señalar que en lo que atañe a la fragmentación del sistema de partidos, mientras la representación proporcional estimuló la misma, la mayoría simple

para la elección presidencial contuvo la fragmentación orientando hacia una competencia bipolar por la Presidencia. En lo que atañe a la fraccionalización de los partidos, la combinación de reglas produjo unos efectos que llevaron a la configuración de partidos fraccionalizados pero tendientes a una bipolarización interna. (Chasqueti y Moraes, 2000: 311). De esta manera, “[...] *el sistema electoral uruguayo era funcional a un sistema bipartidista fraccionalizado.*” (Buquet, 2004: 170). Históricamente:

*“Dentro de los partidos tradicionales han tendido a formarse dos grandes bloques internos: en el partido colorado se distinguen batllistas (de Batlle y Ordoñez primero, de Batlle Berres después) y no batllistas (Riveristas, Blancoacevedistas, catorcistas, pachequistas o colorados a secas); en el Partido Nacional tienden a agruparse por un lado herreristas y por otro no herreristas (blancos independientes, ‘ubedeístas’ o wilsonistas).”* (Buquet, Chasqueti y Moraes 1998: 25).

Las reglas de la competencia interna de las fracciones por la candidatura a la Presidencia, incluso luego la reforma de 1996, siguieron estimulando la existencia de dos polos de fracciones. En el caso del FA, antes de la instalación de las primarias obligatorias, elegía un candidato único de consenso. Pero en 1999, 2009 y 2014 mostró competencia interna,<sup>84</sup> lo que llevó a la conformación de agrupaciones de fracciones en torno a las precandidaturas en esos años, las que, en algunos casos, se fueron constituyendo en sublemas electorales. Como se verá más adelante, en el FA también se podría estar constituyendo una forma de bipolarización interna, constituyéndose grupos de fracciones ideológicamente afines.

Antes de proseguir, debe aclararse que la reforma antes mencionada cambió la forma de elección del Presidente, pasando de mayoría relativa a mayoría absoluta con doble vuelta (balotaje), distribuyéndose los cargos legislativos según los resultados de la primera vuelta. Se estableció la candidatura única por partido a la Presidencia de la República, definida mediante elecciones primarias simultáneas. Se eliminó la acumulación por sublema en la Cámara de Representantes (se mantuvo en la Cámara de Senadores). Se separaron las elecciones nacionales de las subnacionales y se quitó la distinción entre lemas (denominación de los partidos) permanentes y accidentales. Como señala Diego Luján:

---

<sup>84</sup> En 2004 Tabaré Vázquez fue el único candidato en las primarias del FA. En 2004 la competencia interna fue entre Danilo Astori y Tabaré Vázquez, en 2009 entre José Mujica y Danilo Astori, y en 2014 entre Vázquez y Constanza Moreira.

*“Esta disposición establecía que sólo los lemas permanentes podían utilizar el mecanismo de acumulación tanto para cargos legislativos como ejecutivos, lo cual les confería una clara ventaja electoral, al tiempo que desestimulaba la creación de nuevos partidos y estimulaba, en cambio, la resolución de las disputas por los liderazgos hacia el interior de los partidos, minimizando la probabilidad de escisiones.”* (Luján 2011: 26).

Retomando la descripción de Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes (2000: 311 – 317) sobre el sistema de partidos uruguayo, debe señalarse que el mismo muestra una estructura política con un alto nivel de institucionalización, con baja volatilidad electoral y barreras para el surgimiento de nuevos partidos. Los partidos poseen un formato fraccionalizado de agentes de gran visibilidad pública y con estructuras de liderazgo consolidadas. La carencia de un jefe de partido y de órganos de decisión de conjunto con un efectivo control sobre toda la colectividad lleva a que los jefes de fracción controlen la competencia interna y elaboren las listas de sus fracciones, lo que les proporciona un elemento de premio y castigo a la actitud de los integrantes de su fracción. Así, como se señaló anteriormente, un Presidente electo sólo puede controlar las decisiones de su fracción. Dándose una coexistencia de intereses, por un lado a nivel de partido y por otro lado los de las fracciones. Entonces el presidente y su fracción deben negociar con las fracciones (y líderes) de su propio partido, y en caso de ser necesario, para obtener las mayorías parlamentarias que no se puedan alcanzar con las bancas de su partido, la negociación se amplía a fracciones de otros partidos.

Los presidentes electos poseen un conjunto de recursos institucionales que le permiten negociarlos, en caso de que exista demanda de los mismos, por apoyo parlamentario: cargos en el Gabinete, en los Entes Autónomos, etc. Los procesos de negociación para lograr algún tipo de acuerdo de gobierno, como es obvio, pueden llevar a la modificación de la agenda de gobierno que el Presidente electo presentó durante la campaña electoral. Debe recordarse que: *“El proceso de gobierno [uruguayo] tiene su piedra angular en el Poder Legislativo. [...] Ese es el punto en que el proceso de gobierno puede bloquearse o, por el contrario, funcionar fluidamente. [...] Los partidos y las fracciones instalados en el parlamento son los protagonistas de este proceso.”* (Buquet, Chasquetti y Moraes 1998: 32 – 33). La disciplina partidaria se vuelve una pieza clave en este escenario.



**Tabla 8. Situación del Ejecutivo en las Cámaras (en años) (1985 – 2015).**

	Mayoría para legislar (+ del 50%)	Mayoría para mantener vetos (40% al 50%)	Situación en minoría (- del 40 %)
1985 – 1990	0	5	0
1990 – 1995	2	1	2
1995 – 2000	5	0	0
2000 – 2005	3	0	2
2005 – 2010	5	0	0
2010 – 2015	5	0	0
<b>Total</b>	20	6	4

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2008: 275).

La falta de mayorías propias se logró superar a través de la formación de gobiernos de coalición, siempre registrando altos niveles de disciplina partidaria (ver tablas 9 y 10). Como puede verse en la tabla 8, en los treinta años de democracia (1985 – 2015), solamente durante cuatro años el Poder Ejecutivo estuvo en minoría en las Cámaras, en veinte años contó con mayoría absoluta y en seis con mayorías relativas.

**Tabla 9. Disciplina de los partidos en el Parlamento (promedios de resultados) (1985 – 2005).\***

	1985-90	1990-95	1995-00	2000-05	1985 - 2005
<b>FA</b>	100	100	92	96	97
<b>PC</b>	91	87	99	100	94,25
<b>PN</b>	94	90	99	94	94,25
<b>Votaciones</b>	44	33	34	26	137

\* Los datos presentados corresponden a la aplicación del Índice Rice de disciplina parlamentaria, aplicado a 137 votaciones ocurridas en la Cámara de Senadores. El mismo toma en consideración la diferencia entre los porcentajes de votos a favor y en contra de cada votación, variando entre 0 (partido dividido a la mitad) y 100 (votación unánime). Para el período 1985 – 2005 se usa el promedio de las cuatro legislaturas por partido.

Fuente: Chasquetti (2004b: 48).

En la tabla 9 puede observarse que los tres principales partidos uruguayos han mantenido, desde el retorno a la democracia en 1985, altos niveles de disciplina partidaria. Esta combinación de presidentes fuertes, teniendo o construyendo apoyos mayoritarios y disciplinados le permite al jefe de gobierno construir una relación cooperativa con el legislativo (Chasquetti 2004b), lo que implica poder desplegar una agenda de políticas, acordadas con su interna partidaria y, de ser necesario, también con sus socios de coalición.

**Tabla 10. Disciplina legislativa de las coaliciones cartelizadas en Uruguay (aplicando el Índice de Rice).**

Coalición	Disciplina perfecta (%)	Indisciplina (%)	Votaciones (n°)
<b>Lacalle (1990-92)</b>	93,3	6,7	15
<b>Sanguinetti (1995-00)</b>	95,5	4,5	22
<b>Battle (2000-02)</b>	83,3	16,7	18
<b>Todas</b>	90,7	9,3	55

Fuente: Koolhas (2004) en Chasquetti (2014a: 295)

Daniel Chasquetti (2014a) demuestra que la combinación de fracciones institucionalizadas y con liderazgos fuertes, instituciones legislativas débiles<sup>85</sup> y

<sup>85</sup> Los cambios institucionales a partir de la Constitución de 1967 impactaron en el Parlamento haciéndolo menos proactivo, al introducir o efectivizar límites en su capacidad legislativa en algunas arena. Además esto se conjuga con una organización interna débil, por ejemplo con un sistema de comisiones

mayorías estables, genera las condiciones para que se formen a nivel legislativo partidos o coaliciones cartelizadas. Y que éstas pueden aprobar la mayor parte de la legislación propuesta por el Poder Ejecutivo, a partir de la coordinación de los líderes de las fracciones que integran el partido o la coalición con el Poder Ejecutivo. En esta explicación, los líderes de fracciones, a partir de una estructura político-institucional vinculada al sistema electoral y a las reglas internas del Parlamento, primero controlan la selección de los candidatos a legisladores y luego hacen lo mismo con la asignación de posiciones dentro del órgano legislativo. Esto hace que los líderes de fracción logren controlar a sus legisladores influyendo en sus carreras legislativas, colocando por delante los intereses de la fracción, el partido o la coalición cartelizada.

Partiendo, entre otros, de Gary Cox y Mathew McCubbins (1993 y 2005), Chasquetti (2014a) analiza el poder de agenda de un partido o coalición cartelizada en el parlamento, observando el control de las votaciones en el plenario. A partir de los datos elaborados por Martín Koolhas (2004), Chasquetti señala que el alto número de votaciones con disciplina perfecta muestran la existencia de coaliciones cartelizadas. Tanto los partidos (ver tabla 9) como las coaliciones cartelizadas (ver tabla 10) muestran un alto grado de disciplina partidaria.

En la tabla 11 se sintetiza la información relativa a la formación de los gabinetes de los gobiernos instalados luego de la salida de la última dictadura en Uruguay. Del análisis de estos datos, realizado por Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Antonio Cardarello (2013), puede concluirse que en Uruguay existe un patrón de designación de los gabinetes. Los ministerios poseen un orden jerárquico, siendo los más importantes Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores, Interior, y Defensa Nacional.<sup>86</sup> Para la designación de los ministros existen, en este patrón, dos características centrales. En la definición de los ministerios cuenta el apoyo legislativo del sector del ministro a designar y se eligen los candidatos entre figuras partidarias o de “adherentes” a sectores de reconocida capacidad en la temática, atendiendo claramente a una racionalidad política (Chasquetti, Buquet y Cardarello 2013: 37). Los ministros independientes suelen serlo en relación a las fracciones pero no al partido. Un caso especial fue la

---

especializado pero sin autonomía y poder institucional, y con la carencia de apoyo especializado (Chasquetti, 2014a: 163 – 205).

<sup>86</sup> Esta clasificación se toma de María Escobar-Lemmon y Michelle Taylor-Robinson (2005) quienes, analizando 18 países de América Latina (1980 – 2003), ordenan los ministerios según su nivel de importancia, considerando el “corazón del gobierno” como un núcleo integrado por los ministerios de Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores, Interior y Defensa.

designación de Jorge Lepra, no siendo frentista, como titular de la cartera de Industria, Energía y Minería durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez.

**Tabla 11. Gabinetes formados en Uruguay (1985-2015).**

Presidente	Partido	Período	Tipo de gabinete	Ministros	Partido del Presidente	Partidos socios	Indep.	ICPG*	ICFG*
Sanguinetti I	PC	1985-90	Partido Minoritario	11	8	0	3	-	0,899
Lacalle I	PN	1990-92	Coalición Mayoritaria	12	8	4	0	0,905	0,818
Lacalle II	PN	1992-93	Coalición Minoritaria	12	10	2	0	0,744	0,742
Lacalle III	PN	1993-95	Coalición Minoritaria	12	10	2	0	0,738	0,754
Sanguinetti II	PC	1995-00	Coalición Mayoritaria	12	7	4	1	0,887	0,813
Batlle I	PC	2000-02	Coalición Mayoritaria	13	8	5	0	0,936	0,910
Batlle II	PC	2002-05	Partido Minoritario	13	11	0	2	-	0,839
Vázquez	FA	2005-10	Partido Mayoritario	13	12	0	1	-	0,801
Mujica	FA	2010-15	Partido Mayoritario	13	12	0	1	-	0,835

\* Índice de Congruencia Partidaria del Gabinete e Índice de Congruencia de Fracciones en el Gabinete.<sup>87</sup>

Fuente: Chasquetti, Buquet y Cardarello (2013: 21).

La distribución que los presidentes hacen de los cargos ministeriales ha sido una pieza clave para mantener el equilibrio de los apoyos que posee a nivel intrapartidario como en el armado de coaliciones de gobierno. Pero, como puede verse en la tabla 12, los presidentes generalmente buscan reservar los ministerios importantes para integrantes de su partido y su fracción.

**Tabla 12. Distribución de los cuatro principales ministerios según gabinete presidencial (1985 – 2012).**

Presidente	Período	Partido del Presidente		Fracción del Presidente	
		Ministerios importantes	% sobre ministerios importantes del gabinete	Ministerios importantes	% sobre ministerios importantes del partido
Sanguinetti I	1985-90	2	50	2	100
Lacalle I	1990-92	4	100	4	100
Lacalle II	1992-93	4	100	4	100
Lacalle III	1993-95	4	100	3	75
Sanguinetti II	1995-00	2	50	2	100
Batlle I	2000-02	4	100	1	25
Batlle II	2002-05	4	100	1	25
Vázquez	2005-10	4	100	3	75
Mujica	2010-12	4	100	3	75

Fuente: Reelaborado a partir de Chasquetti, Buquet y Cardarello (2013: 23) y Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

<sup>87</sup> El Índice de Congruencia Partidaria del Gabinete (ICPG), propuesto por Octavio Amorim Neto (1998), mide la relación entre la distribución de cargos en el gabinete y la magnitud legislativa de los partidos representados en el gabinete. Varía entre 0 y 1, siendo 1 cuando la proporcionalidad entre ministros y magnitud legislativa de los partidos es perfecta y 0 cuando no hay proporcionalidad alguna. Los ministros independientes hacen variar a la baja el índice. Su fórmula es  $ICPG = 1 - 1/2 \sum (|S_i - M_i|)$ , siendo  $M_i$  la proporción de ministerios que reciben los partidos cuando se conforma el gabinete y  $S_i$  la proporción de bancas en el parlamento que los partidos poseen al integrar el gabinete. Índice de Congruencia de Fracciones del Gabinete (ICFG), se realiza de la misma manera, pero toma como base para el cálculo a las fracciones de partido.

A pesar de ello vale la pena señalar algunas excepciones. Julio María Sanguinetti, en ambas presidencias, a diferencia de los demás presidentes que nombraron a miembros de sus partidos en estos cuatro ministerios. En la primera presidencia de Sanguinetti, como se verá más adelante, el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores fue ocupado por Enrique Iglesias, quien se identificaba con el PN pero asumió el cargo en forma individual. De alguna manera el gesto político fue la búsqueda de reestablecer una política exterior de consenso a la salida de la dictadura. Por otra parte, si se observa la distribución de los ministerios importantes según fracciones, puede verse como los presidentes reservaron estos ministerios para miembros de su fracción o los cedieron a la otra fracción de mayor peso dentro de su partido, asegurando así el entramado de acuerdos que sustenta la gobernabilidad. Jorge Batlle, un presidente débil, si se observa la composición del parlamento, solamente guardó para su fracción el Ministerio de Economía y Finanzas. El resto de los ministerios importantes quedó en manos del Foro Ballista, la fracción con mayor peso parlamentario.

En síntesis, luego de haber repasado el entramado institucional en el cual tiene lugar el ciclo de la política exterior, se debe señalar que los actores centrales del proceso son los partidos y sus fracciones, o agrupamientos de fracciones, que tienen identidad y desde la misma fijan sus intereses y delinear una estrategia, y según su posición relativa tienen recursos para operar en el sistema político. Estos agentes tienen influencia en el proceso decisorio, controlando a sus representantes y orientando sus acciones según los objetivos de los partidos y las fracciones. Los políticos actuarán como representantes de sus partidos y fracciones el Ejecutivo y en el Legislativo, promoviendo o actuando como “*veto players*”, participando de la construcción de la agenda, de la definición del problema, del diseño e implementación de la política y fiscalizando mediante la evaluación y el monitoreo de la misma. Los partidos, y sus líderes de fracción particularmente, controlan el accionar de los políticos que ocupan cargos. Pero los líderes se deben apegar a las ideas rectoras de los partidos, en este caso sobre la política exterior, pues apartarse de las mismas puede tener como resultado castigos partidarios y costos políticos electorales.

### **3.3 La política exterior como variable dependiente: sus posibles orientaciones.**

Siguiendo los planteos realizados por Janina Onuki y Amâncio de Oliveira (2010), se considera que el respeto por las reglas básicas del Derecho Internacional y la promoción del multilateralismo y otros aspectos incluidos en estos paraguas conceptuales, tales

como la libre determinación de los pueblos, la no intervención o la solución pacífica de controversias, que muchas veces son colocadas como líneas de continuidad de una política exterior de Estado, son en realidad componentes esenciales de las actuales reglas de interacción entre estados a nivel internacional. Siendo el punto de verdadera variación, o de divergencia a la hora de elegir la orientación de la política exterior, la priorización del foco territorial (la región o la apertura al mundo) y la elección de los aliados claves (sean los países desarrollados o los emergentes).

A partir de los planteos de Onuki y Oliveira (2010) y Rodinei Silva (2014), y partiendo del supuesto básico de Maurice Duverger que propone el dualismo de tendencias en política, fundamentando que las posturas de “centro” no son otra cosa que el lugar geométrico de convergencia de las alas moderadas de cada tendencia (1957: 240 – 242), se dicotomizan las tendencias. O sea elaborar dos tipos de preferencias, una para la izquierda y otro para la derecha, a partir de entender que la derecha privilegia las relaciones Norte – Sur y por lo tanto la alianza con los países desarrollados, mientras que la izquierda privilegia las relaciones Sur – Sur y por lo tanto la alianza con los países emergentes. En lo que atañe al foco territorial, mientras la izquierda prioriza lo regional, la derecha prioriza la apertura al mundo. Estas preferencias se ilustran en el siguiente cuadro.

**Cuadro 4. Preferencias sobre la orientación de la política exterior clasificadas por filosofías públicas.**

	<b>Izquierda</b>	<b>Derecha</b>
<b>Foco Territorial</b>	Región	Mundo
<b>Aliados estratégicos /</b>	Países emergentes /	Países desarrollados /
<b>Tipo de relacionamiento</b>	Sur – Sur	Norte – Sur

*Fuente: Elaboración propia a partir de conceptualizaciones de Onuki y Oliveira (2010) y Silva (2014).*

Por otra parte, para definir la variable dependiente, orientación de la política exterior (valor que asume su implementación efectiva) y analizar la política exterior durante para el período delimitado, se toma una tipología de escenarios elaborada por Carlos Luján (2011). La misma fue construida a partir de dos variables tricotómicas: el foco territorial prioritario para la política exterior del país (región, mundo o equilibrio entre la región y el mundo) y los principales conjuntos de países o regiones concebidos como aliados o principales socios en el sistema internacional (BRICS,<sup>88</sup> los principales países desarrollados como Estados Unidos de América, integrantes de la Unión Europea y Japón, o un conjunto amplio de países de la región y más allá de ella que varían según los temas y momentos de la política exterior del país).

<sup>88</sup> Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

**Cuadro 5. Tipología de posibles orientaciones de la política exterior del Uruguay según el foco territorial elegido y los países priorizados como aliados.**

Países priorizados	Foco territorial elegido		
	Región	Región – Mundo	Mundo
<b>BRICS</b>	Confederación Sudamericana (I)	Integración Regional – Multilateralismo (II)	Cooperación Sur – Sur (III)
<b>Amplitud de países</b>	Latinoamericanismo (IV)	Regionalismo Abierto (V)	La Suiza de América (VI)
<b>EEUU – UE – Japón</b>	Panamericanismo (VII)	Zona de Libre Comercio (VIII)	Alianza con los EEUU (IX)

Fuente: Luján (2011: 208).

Los escenarios I, II y II privilegian como aliados a los BRICS y difieren en el foco territorial elegido. El escenario I, que privilegia a la región y a los BRICS tiene como actor clave a Brasil. El Brasil de este escenario es el líder de un proceso regional de integración y de construcción de institucionalidad en el espacio sudamericano. De allí la denominación que el autor hace de este escenario. El escenario II, busca un equilibrio entre la priorización de la región y la apertura al mundo, y en términos de aliados también privilegia a los BRICS y especialmente a Brasil, atendiendo al rol de las potencias emergentes como coordinadoras de acciones colectivas en el marco de foros multilaterales como la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y en las Agencias, Comisiones, Fondos y Programas que dependen del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas. El escenario III pone énfasis en la apertura al mundo, teniendo a los países emergentes como socios privilegiados en el sistema internacional. Como señala Carlos Luján, este escenario “[...] *se puede identificar fuertemente con los procesos de cooperación Sur – Sur, la inserción en los mercados asiáticos (orientales y meridionales), la vinculación con África, las relaciones con el mundo musulmán y el área eslava.*” (2011: 209).

Los escenarios IV, V y VI tienen en común el no priorizar aliados específicos y difieren entre sí en el foco territorial privilegiado. El escenario IV tiene a Brasil posicionado en un lugar central, pero en este caso saliendo de su zona geoestratégica enfatizada fuertemente en los últimos años: Sudamérica. En este escenario se incluye, por lo tanto, a Centroamérica, el Caribe y México, dos zonas y un país bajo la influencia de los Estados Unidos de América. Esto hace que este escenario implique perspectivas de construcción institucional poco densa y que registre la posibilidad de, al menos, pendular, ya no entre Argentina y Brasil, sino entre Brasil y México en tanto países de peso en la región latinoamericana. El escenario 5, denominado por Carlos Luján como

regionalismo abierto,<sup>89</sup> combina el equilibrio entre la apuesta a la región y la apertura al mundo con un conjunto amplio de aliados y socios tanto de la región como fuera de ella. Como señala el autor, y como se analiza en el capítulo 4, este escenario ha sido el elegido por la política exterior uruguaya en varias ocasiones (Ídem). El escenario VI implica la implementación de una política exterior que ignora la dimensión regional y procura una inserción en el mundo sin hacer distinciones significativas entre los países, en tanto posibles socios o aliados. Esta política exterior parte de la idea de Uruguay como economía pequeña que necesita nichos comerciales en distintas partes del mundo, dejando de lado cualquier proceso de integración regional.

Los escenarios VII, VIII y IX tienen en común la priorización de los países desarrollados (Estados Unidos de América, los integrantes de la Unión Europea y Japón) como socios o aliados principales, y difieren entre sí en lo relativo al foco territorial. El escenario VII, al combinar la priorización regional con la alianza privilegiada con los países desarrollados, particularmente Estados Unidos de América, da a este escenario una clara tónica panamericanista. El escenario VIII difiere con el anterior en no centrarse en la región, sino que en el mismo se orienta prioritariamente hacia los países desarrollados, teniendo como estrategia central la construcción de zonas de libre comercio con Estados Unidos de América, en el formato del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que fue impulsada por este país, con la Unión Europea, con países asiáticos desarrollados, generando redes de acuerdos no excluyentes con las combinaciones antes señaladas, priorizando el comercio Norte – Sur. El escenario IX supone una política exterior orientada a la apertura al mundo mediante una alianza directa y unilateral con Estados Unidos de América, en el plano comercial mediante un TLC, en el ámbito de los foros multilaterales acompañando sus posiciones y las de sus aliados europeos y asiáticos, mientras que en el ámbito de la alta política esta alianza puede implicar la adhesión a alianzas promovidas por este país para intervenir militar o políticamente en zonas geoestratégicas según afecten sus intereses.

Luego de haber presentado estos escenarios que constituyen los valores posibles de la variable dependiente, orientación de la política exterior, se presentan en el próximo apartado algunos elementos analíticos sobre como conciben la dinámica de la política exterior los partidos y cómo creen que la misma debería ser idealmente.

---

<sup>89</sup> No debe confundirse con la definición realizada por CEPAL que se comenta y analiza en el capítulo 4.

### 3.4 El juego político y las decisiones en política exterior en la mirada de los actores.

Una primera aproximación al ciclo de la política exterior en Uruguay y al juego político que culmina en un proceso decisorio debe intentar reconocer los principales actores involucrados. Como se señaló anteriormente, desde el punto de vista teórico asumido, los partidos, sus fracciones y agrupamientos de fracciones, son los actores centrales aunque no excluyentes del proceso. Por otra parte, se considera que los actores partidarios intervienen mayoritariamente durante el proceso de esta política a través de su presencia en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo.

**Tabla 13. Influencia de los actores en el ciclo de la política exterior uruguaya a juicio de todos los legisladores (%).**

	1ª mención	2ª mención	3ª mención	4ª mención	5ª mención	Acumulado
<b>El Poder Ejecutivo</b>	78,4	4,0	4,8	,8		88,0
<b>El Poder Legislativo</b>	1,6	18,4	4,0	7,2	1,6	32,8
<b>El Partido de Gobierno</b>	11,2	30,4	11,2	2,4		55,2
<b>La Fracción Mayoritaria del Partido de Gobierno</b>	7,2	6,4	14,4	3,2	2,4	33,6
<b>Los Partidos de la Oposición</b>	-	1,6	1,6	-	2,4	5,6
<b>La Diplomacia</b>	0,8	8,0	10,4	,8	7,2	27,2
<b>El resto de la Burocracia Estatal</b>	-	0,8	2,4	1,6	-	4,8
<b>NS/NC</b>	0,8	30,4	51,2	84,0	86,4	

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

En la tabla 13 se recoge la percepción de los legisladores sobre la influencia de los actores en el proceso de la política exterior en Uruguay, partiendo del supuesto de considerarlos como informantes calificados sobre este proceso. En términos acumulados, el Poder Ejecutivo es percibido como el actor más influyente. Seguido por el partido de gobierno y la fracción mayoritaria del partido de gobierno. Esto se correlaciona con los planteos de estudios generales sobre la importancia de las fracciones y los partidos en la dinámica política uruguaya. El Poder Legislativo aparece, en términos acumulados como el cuarto actor de mayor influencia, luego del Poder Ejecutivo, el partido de gobierno y su fracción mayoritaria. El Poder Legislativo ocupa el segundo lugar en la segunda tanda de menciones por parte de los legisladores. Si las mismas se leen secuencialmente se verá que el actor más influyente en la primera mención es el Poder Ejecutivo, en la segunda el partido de gobierno y en la tercera la fracción mayoritaria del mismo, correspondiéndose con el orden de menciones acumuladas.

La importancia de los partidos como los actores centrales en el sistema político y en la orientación de la política exterior en particular fue una constante en las ideas expresadas por la casi totalidad de los entrevistados. En este sentido señalaba un ex Presidente de la República:



*“Los partidos políticos ejercen el control en el sistema, de forma legítima y superior a todos [los demás actores]. Después están los sindicatos, las ONGs. No olvidemos que los partidos políticos son agentes de opinión pública que aspiran a ocupar el gobierno y ocupándolo, o siendo oposición, son capaces de aprobar normas de cumplimiento obligatorio, o sea lo que se llama en derecho actos regla. Nadie más que los partidos políticos integrando la estructura institucional pueden hacer eso.”*

La Diplomacia (los integrantes del Servicio Exterior) ocupa el quinto lugar en las menciones acumuladas. Como se desprende de las entrevistas en profundidad, los diplomáticos poseen un relacionamiento informal con los políticos y tienen un rol central en la implementación de la política, pero no se constituyen en una “burocracia aislada”.

Sobre las características de la burocracia un líder de fracción de un partido fundacional señala que: *“Nuestra cancillería es débil. Debería profesionalizarse”*, señalando las debilidades de un grupo que, como señala un asesor partidario en temas de política exterior, tiene contactos y vinculaciones informales con los partidos, al señalar que: *“En mi partido hay diplomáticos que colaboran con el partido”*, sea en la elaboración programática, en el asesoramiento en brindar informaciones a los políticos. Esta burocracia especializada es definida como un no actor en las palabras de un miembro de un partido político fundacional al sostener que:

*“El Servicio Exterior no tienen ninguna visión propia. La política exterior en el Uruguay la hacen los partidos políticos. Más allá de los insumos básicos que puedan elaborar [los diplomáticos]. Creo que debería haber una cosa más parecida a Brasil, a Itamaraty. [...] El Servicio Exterior no tiene agenda propia, la agenda la pone la jerarquía máxima que es política. Los cargos más altos del Ministerio, más allá de que pueden ser ocupados por funcionarios profesionales, lo hacen desde su lado político.”*

En este sentido, un miembro del Partido Colorado reconoce la existencia de contactos informales con los funcionarios diplomáticos al señalar que:

*“Los expresidentes tienen una red importante de funcionarios [...] a los que consultan cuando quieren saber de algo, cuando quieren informarse. En el Partido hay un grupo de trabajo donde hay ex ministros, ex embajadores y asesoran a las instancias orgánicas del Partido, a los legisladores en temas internacionales [...]. El trabajo que ellos producen tal vez se apoya en el contacto con gente del Partido que son funcionarios.”*

Desde el Frente Amplio, la visión que emerge de las entrevistas presenta un escenario complejo. Un miembro del ala izquierda de este partido considera que: “*La cancillería es un feudo de blancos y colorados. [...] son el 90%. Es un campo minado. Para moverse ahí es difícil.*” En la misma tónica, un legislador del ala derecha del partido de gobierno marca las dificultades de ejercer el control político sobre la burocracia del Servicio Exterior al reflexionar de la siguiente forma: “*¿Quiénes mandan en la estructura de cancillería? Para encontrar a uno del Frente tenés que tener una puntería de aquellas. Yo en diez años conocí a tres [...]. Los que tienen más poder son los del Partido Colorado, los del antiguo Foro Batllista y después los de la Lista 15, y los otros partidos vienen de atrás.*”

Esta situación parece ser diferente en Brasil, donde con llegada del Partido de los Trabajadores (PT) al gobierno se logró contruir un consenso sobre la reorientación de la política exterior, a partir de la convergencia con las ideas de algunos diplomáticos con perfil neodesarrollista, muchos de los cuales luego se aproximaron o incluso se integraron al PT.

Por otra parte, los partidos de la oposición aparecen como un actor marginal en el proceso, esto probablemente se debe a que los formatos de coalición o de gobierno de partido mayoritario hacen que estos actores no logren bloquear las iniciativas del Ejecutivo en la arena parlamentaria. Probablemente los últimos diez años de gobierno mayoritario del FA estén influyendo sobre esta percepción de los encuestados, no valorando el papel de las negociaciones para construir acuerdos interpartidarios en esta arena en gobiernos de coalición. La segmentación por Cámara, partido y fracción no arroja diferencias significativas con relación a los datos antes presentados.<sup>90</sup>

**Tabla 14. Influencia de factores en el ciclo de la política exterior uruguaya a juicio de todos los legisladores (%).**

	Las ideas de quienes la formulan	Los intereses de quienes la formulan	El contexto institucional del que surge	NS/NC
<b>Todos los legisladores</b>	31,2	25,6	39,2	4,0
<b>FA</b>	27,3	27,3	42,4	3,0
<b>PN</b>	41,7	22,2	33,3	2,8
<b>PC</b>	28,6	23,8	42,9	4,8
<b>PI</b>		50,0		50,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Consultados sobre el factor que opera con mayor relevancia en el proceso de la política exterior (tabla 14), los legisladores en su conjunto asignaron al contexto institucional el

<sup>90</sup> Los datos se presentan y analizan de forma segmentada, por partido, fracción o ala de partido, cuando los mismos poseen diferencias significativas con los arrojados por las respuestas de los legisladores tomados en un único grupo.

papel más relevante. Las ideas de quienes lo formulan fueron señaladas como el segundo factor más relevante, seguidas por los intereses de quienes la formulan, con la mitad de menciones que el contexto institucional. Si se segmentan las respuestas por partido, en el FA se considera al contexto institucional como el principal factor, seguido por las ideas y los intereses de quienes la formulan, en pie de igualdad. En el PN el factor principal señalado fueron las ideas seguidas de las instituciones, mientras que en el PC fueron las instituciones seguidas por las ideas.

**Tabla 15. Influencia de las ideas de los actores en el ciclo de la política exterior uruguaya a juicio de todos los legisladores (%).**

	1 <sup>a</sup> mención	2 <sup>a</sup> mención	3 <sup>a</sup> mención	4 <sup>a</sup> mención	5 <sup>a</sup> mención	Acumulado
<b>Del Presidente</b>	51,2	16,8	8,0	0,8	0,8	77,6
<b>Del Canciller</b>	5,6	32,0	16,8	7,2	1,6	63,2
<b>Del partido de gobierno</b>	32,0	16,0	17,6	4,8	-	70,4
<b>De la fracción mayoritaria del partido de gobierno</b>	10,4	9,6	8,8	3,2	2,4	34,4
<b>De los partidos de la oposición</b>	-	-	1,6	1,6	4	7,2
<b>De los diplomáticos</b>	-	1,6	6,4	1,6	4,8	14,4
<b>Del resto de la burocracia estatal</b>	-	-	0,8	2,4	-	3,2
<b>NS/NC</b>	0,8	24,0	40,0	78,4	86,4	-

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Cuando se consulta a los legisladores sobre de qué actor son las ideas que más gravitan en el proceso de la política exterior uruguaya (tabla 15), en términos acumulados de las cinco primeras menciones, aparecen las ideas del Presidente, secundadas por las del partido de gobierno y en tercer lugar las del Ministro de Relaciones Exteriores. En un cuarto lugar, con menos de la mitad de menciones que el Presidente, aparece la fracción mayoritaria del partido de gobierno. Aunque si se observa la primera mención, la fracción mayoritaria del partido de gobierno ocupa el tercer lugar, colocándose antes del Canciller. Estos resultados son congruentes con la medición anterior sobre la percepción de los legisladores sobre la influencia de los actores. Las ideas de los diplomáticos se ubican en un lejano quinto lugar, mientras que las ideas de los partidos de oposición y del resto de la burocracia estatal aparecen como marginalmente relevantes.

Al repetir la pregunta, pero ahora sobre los intereses de los actores (tabla 16), las respuestas acumuladas se concentrarán en la idea del interés nacional. Sobre este punto vale la pena detenerse y realizar algunos comentarios. Como se desprende del análisis horizontal de las entrevistas en profundidad sobre este aspecto, el interés nacional es siempre conceptualizado y formulado como base de una estrategia por parte de los actores políticos, sean estos partidos, fracciones o coaliciones de partidos. Los entrevistados señalan que no puede definirse, salvo en rasgos demasiado generales,

intereses del país que sean permanentes e invariables en el tiempo. La interpretación, el ordenamiento de esos intereses y la formulación de los mismos para aplicarse en estrategias de política exterior, y en orientaciones de la misma, hace que los mismos sean elaborados o interpretados a partir de los marcos de ideas e intereses de los actores políticos en cada momento dado. En palabras de un legislador del herrerismo (PN): *“El interés nacional se mira desde una visión partidaria.”* En este mismo sentido señala un legislador colorado que: *“Cada partido interpreta el interés nacional. [...] Tiene que ser el interés que representa el partido que está en el gobierno. [...] A veces se dice que es bueno que haya políticas de Estado. Sí, es bueno. Pero también tiene que primar la política del que ganó, el interés nacional según lo que entiende el que ganó.”*

Estas orientaciones, como se señaló anteriormente dependen de la interpretación que los partidos hacen del interés nacional. Por lo tanto es coherente que el interés de los partidos políticos se ubique en un segundo lugar, seguido de los intereses de las fracciones y del interés electoral de los políticos, en las respuestas de los legisladores. Estos dos últimos aparecen relacionados si se atiende a las dinámicas de competencia en que las fracciones se encuentran inmersas. Nuevamente en esta dimensión aparece la centralidad de los partidos y las fracciones en el juego político en esta arena de política pública, señalándose de forma indirecta la importancia de la competencia intrapartidaria en relación a los intereses electorales de los políticos. Los intereses de los diplomáticos recién aparecen en primer lugar en la quinta mención y parecen no ocupar un lugar central en el proceso. Esto contribuye a la idea de un Servicio Exterior que no se constituye como una burocracia aislada y un actor independiente. Ligado informalmente a los partidos no posee una identidad y una estrategia clara que cohesione a este grupo, que igualmente tiene recursos para intervenir en el ciclo de la política. Abonando también la idea de la capacidad de los partidos y sus fracciones en el proceso de la política exterior, los intereses de los grupos de interés económico ocupan el último lugar de las menciones acumuladas, aunque todas sus menciones se dieron en primero y segundo lugar.

**Tabla 16. Influencia de los intereses de los actores en el ciclo de la política exterior uruguaya a juicio de todos los legisladores (%).**

	1ª mención	2ª mención	3ª mención	4ª mención	5ª mención	Acumulado
<b>El interés electoral de los políticos</b>	4,8	4,8	3,2	5,6	1,6	20,0
<b>Los intereses de los partidos</b>	20,0	27,2	4,0	-	-	51,2
<b>Los intereses de las fracciones de los partidos</b>	8,8	3,2	8,8	1,6	1,6	24,0
<b>El interés nacional</b>	62,4	6,4	2,4	-	0,8	72,0
<b>Los intereses de los diplomáticos</b>	-	4,0	4,8	2,4	5,6	16,8
<b>Los intereses del resto de la burocracia estatal</b>	-	1,6	4,8	3,2	1,6	11,2
<b>Los intereses de grupos económicos</b>	1,6	4,0	-	-	-	5,6
<b>NS/NC</b>	2,4	52,8	72,0	87,2	88,8	

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Otro elemento importante a considerar es cómo los partidos creen que debe ser elaborada la política exterior en Uruguay. Para ello se consultó a los legisladores sobre sus preferencias en torno al modelo decisorio en política exterior. Como se ha señalado, muchas veces se reclama que en el país la política exterior debería ser de Estado y este el actor racional unificado que la aplique a partir de intereses nacionales permanentes y consensuados. Carlos Luján señala que este pedido se debe a que:

*“El caos tiene mala fama. [...] La falsedad de dicha aspiración ha sido demostrada hace varias décadas: las instituciones son importantes y son diversas; las organizaciones concretas disputan espacios de poder y la resultante de dichas interacciones estratégicas es, en algunas ocasiones, la convergencia en un único vector –como un haz– y, en otras ocasiones, la divergencia de posturas. En materia de política internacional esto se plasma en orientaciones diversas que incluso pueden llegar a ser antagónicas.” (Luján 2007: 23).*

La teoría sobre modelos decisivos en política exterior propone tres modelos, el formalista, el colegiado y el competitivo (George 1991). Estos modelos combinan atributos diferentes en términos de reglas y grados diferentes de competencia y cooperación entre los actores participantes. Ninguno de los tres es teóricamente más eficiente y eficaz que los otros. El modelo formal tiene reglas claramente definidas que generan certezas a las interacciones estratégicas de los actores, teniendo el riesgo de la rigidez a la hora de formular respuestas frente a desafíos externos. El modelo colegiado es inclusivo y establece elementos horizontales en la toma de decisiones, pero puede caer en parálisis deliberativas. El modelo competitivo puede llevar a enfrentamientos, acciones contrapuestas o movimientos tácticos que hagan perder eficiencia y eficacia,

aunque esta tensión competitiva puede aumentar la capacidad creativa de los actores intervinientes.

El modelo formal tiene una estructura decisoria jerarquizada y vertical donde el centro presidencial es quien establece las orientaciones estratégicas de la política exterior, siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores el principal ejecutante de las decisiones tomadas por el Presidente. La lógica predominante es burocrático – organizacional de colaboración con los decisores máximos por parte de quienes ocupan la conducción política de los cuerpos burocráticos. Debe señalarse que esto no garantiza que los cuadros burocráticos medios y medios altos tengan una actitud colaborativa y que no logren operar, particularmente en la fase de implementación, como actores de enlentecimiento y eventualmente de bloqueo. Este modelo puede tener una variante en la que, entre el Presidente y el resto de los actores vinculados a esta política se instala un actor, perteneciente al centro presidencial que se encarga de esta política consultando e informando al Presidente para que él tome las decisiones.

El modelo colegiado tiene un diseño en red, donde el centro presidencial es el nodo central de una constelación de agencias estatales. En este formato decisorio las conexiones no se dan siempre entre las máximas jerarquías de las organizaciones, ni tampoco priorizarán el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores particularmente. La lógica cooperativa es la que sustenta el modelo, aunque no exenta de momentos de conflicto. En este escenario la cooperación y el conflicto inter e intra organizacional están latentes, y el centro presidencial tiene el rol coordinador para hacer que la cooperación prevalezca como estrategia general en la interacción de los actores.

El tercer modelo, el competitivo, implica una lógica de competencia donde tengan lugar juegos de suma cero en la que participan actores y coaliciones de actores que van alternando momentos en los que logran impulsar sus propuestas sobre política exterior y momentos en los que son derrotados por otros actores con otras propuesta. En este modelo el Presidente elige entre las propuestas que elaboran los actores, pudiendo escoger propuestas de actores según sea la sub área (comercio internacional, finanzas internacionales, defensa, etc.). La competencia, en este modelo, supone una posible mejora en la calidad de las propuestas gestadas en este marco.

Se debe recordar que son los partidos y sus fracciones las que ocupan estos espacios en el Ejecutivo y en el Legislativo. Entonces cuando ocurre un momento de acción competitiva sobre la orientación de la política exterior, por ejemplo entre dos

ministerios, debe observarse que fracciones o que partidos lideran estas organizaciones para poder comprender mejor las divergencias entre las orientaciones propuestas.

**Tabla 17. Preferencias de los legisladores uruguayos sobre el modelo decisorio en política exterior (%).**

	Competitivo	Formalista	Colegiado	NS/NC
<b>Todos los legisladores</b>	5,6	27,2	64,8	2,4
<b>FA</b>	3,0	21,2	75,8	-
<b>PN</b>	8,3	44,4	44,4	2,8
<b>PC</b>	9,5	19,0	61,9	9,5

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

En términos generales, los legisladores consultados (tabla 17) prefieren un proceso colegiado de la toma de decisiones en política exterior. Y además, tal como señaló Carlos Luján (2007), el modelo competitivo recoge el menor número de preferencias. En términos comparados entre partidos es en el PN donde se registran mayor variación en las opiniones, en relación al grupo unificado de legisladores. En este caso las preferencias se dividen en partes iguales entre quienes prefieren un modelo colegiado y uno formalista. Debe tenerse en cuenta una señal de identidad de la cultura organizacional del PN; las divergencias y la competencia interna dentro de este partido han tenido momentos de gran polarización y divergencia. Esto tal vez sea parte de la explicación de por qué aparece un importante número de legisladores inclinándose a favor de un modelo decisorio formalista.

**Tabla 18. Modelo decisorio en política exterior predominante por período de gobierno a juicio de los legisladores (%).**

	Jorge Batlle (2000-2005)				Tabaré Vázquez (2005-2010)				José Mujica (2010-2015)			
	Comp.	Form.	Col.	NS/NC	Comp.	Form.	Col.	NS/NC	Comp.	Form.	Col.	NS/NC
<b>Todos los legisladores</b>	14,4	61,6	12	12	22,4	40	28,8	8,8	20,8	23,2	44	12
<b>FA</b>	16,7	71,2	4,5	7,6	24,2	36,4	36,4	3	15,2	18,2	65,2	1,5
<b>PN</b>	16,7	52,8	19,4	11,1	22,2	41,7	22,2	13,9	33,3	30,6	16,7	19,4
<b>PC</b>	4,8	52,4	23,8	19	19	52,4	19	9,5	19	28,6	28,6	23,8
<b>PI</b>	-	-	-	100	-	-	-	100	-	-	-	100

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Para analizar la trayectoria de los modelos decisorios en política exterior de las últimas tres presidencias concluidas, se recurrió a los legisladores como informantes calificados, proponiéndoles que identificaran el modelo decisorio predominante en cada período, siguiendo la tipología de Alexander George (1991). Como muestran los datos presentados en la tabla 18, los procesos decisorios han transitado de un modelo formal (durante el Gobierno de Jorge Batlle) hacia la predominancia de un modelo colegiado (en el Gobierno de José Mujica).

En la Presidencia de Jorge Batlle (2000 – 2005) el modelo formalista aparece como el predominante según la opinión de los legisladores, siendo el segundo modelo presente

el competitivo. Esto es particularmente señalado por parte de los legisladores frenteamplista, en contraposición a los colorados que colocan el modelo colegiado como segundo modelo predominante. Desde el PN se visualiza como menos formalista al modelo decisorio predominante, con una presencia casi en partes iguales de modelos secundarios colegiados y competitivos. Debe recordarse, como se profundizará en el próximo capítulo, que el Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno de Batlle (2000 – 2005) fue Didier Operti, quien ocupó el cargo de canciller también durante el segundo Gobierno de Julio María Sanguinetti. Operti integraba la fracción liderada por Sanguinetti dentro del PC y mantiene, desde la época de estudiantes de derecho, una estrecha relación con el líder. Más adelante se verán algunos elementos de divergencia entre el Canciller Operti y el Presidente Batlle, particularmente en lo relativo al estrechamiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos de América.

Para el caso del Gobierno de Tabaré Vázquez (2005 – 2010), los legisladores como un único grupo consideran que el modelo predominante en la toma de decisiones en política exterior fue el formalista. Aunque este modelo parece mostrar un peso relativo menor que en el anterior período presidencial (2000 – 2005). En términos generales, el segundo modelo presente en el período, a juicio de los encuestados, es el colegiado. Pero esto tiene algunos matices en las opiniones si se realiza una segmentación por partido. Para los legisladores del FA, durante el Gobierno de Vázquez convivieron en pie de igualdad el modelo formalista y el colegiado, aunque casi uno de cada cuatro frenteamplistas manifestó la existencia de un modelo decisorio competitivo. El juicio de los legisladores de los partidos fundacionales (PC y PN) se distribuye de la misma forma. Si bien colocan al modelo formalista como el predominante, colocan en pie de igualdad como modelos secundarios en la toma de decisiones en política exterior al competitivo y al colegiado.

Los juicios de los legisladores son consistentes con el análisis que realizó Carlos Luján (2007) sobre el Gobierno de Vázquez. El autor encontró competencia entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía y Finanzas en el área económica. La competencia en el área comercial fue entre ambos, incluyendo a Uruguay XXI como agencia estatal que produce información relevante en este sector para la toma de decisiones. En el área financiera hubo competencia predominando el Ministerio de Economía y Finanza. En temas de inserción internacional e integración regional y, particularmente en el relacionamiento comercial con Estados Unidos de América, se



registró competencia entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía y Finanzas. En el área de la Defensa, el Ministerio encargado de esta política, junto a la Cancillería y al Parlamento fueron actores que se relacionaron de forma competitiva, en particular en la temática relativa a la participación uruguaya en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. Sobre estos procesos se profundizará el análisis en el capítulo 4.

**Cuadro 6. Modelos decisorios predominantes según temática internacional y actores participantes del proceso de toma de decisiones durante el Gobierno de Tabaré Vázquez (2005 – 2010).**

Temática	Modelo		
	Formal	Colegiado	Competitivo
<b>Financiera</b>			Ministerio de Economía y Finanzas / Ministerio de Relaciones Exteriores
<b>Defensa</b>			Ministerio de Defensa Nacional / Ministerio de Relaciones Exteriores / Parlamento
<b>Comercial</b>		Ministerio de Economía y Finanzas / Ministerio de Relaciones Exteriores / Uruguay XXI	
<b>Relaciones con EEUU</b>		Presidencia / Ministerio de Economía y Finanzas / Ministerio de Relaciones Exteriores	
<b>Relaciones con Argentina</b>	Presidencia		
<b>Otras relaciones bilaterales</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores		
<b>Integración regional</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores		
<b>Relaciones multilaterales</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores		

*Fuente: Luján (2007: 25).*

El análisis de los juicios de los legisladores sobre la forma de tomar decisiones en política exterior durante el Gobierno de José Mujica (2010 – 2015) muestra un cambio. Si se toma a todos los legisladores como un único grupo puede verse que el modelo predominante identificado es el colegiado. Esto se debe a que la gran mayoría de los legisladores frenteamplistas identifican como predominante a este modelo decisorio. En el caso del PC, las opiniones se distribuyen colocando en primer lugar a dos modelos decisorios, el formal y el colegiado, seguido del competitivo. En el caso del PN, el principal modelo identificado es el competitivo, seguido de cerca por el formalista, y en tercer lugar el colegiado. En el capítulo 5 se profundiza el análisis sobre el período presidencial 2010 – 2015.

### **3.5 A modo de balance.**

La evidencia empírica expuesta, a la luz de las formulaciones teóricas, permiten pensar que es plausible considerar a la política exterior uruguaya como política de partidos debido al carácter partidocéntrico y partidocrático del sistema político. Lo que hace que sea clave observar cómo se vinculan la política doméstica y la externa.

Tanto la literatura consultada y referida, como la evidencia presentada permiten considerar a los partidos políticos, sus fracciones y los agrupamientos de fracciones como los actores centrales, aunque no excluyentes, en la definición de la orientación política exterior. Esto a partir de que los mismos poseen una identidad desde la cual elaboran estrategias y, en el contexto de marcos institucionales dados, poseen recursos para la acción. A la vez que, desde su centralidad, logran ser mediadores de los intereses de otros actores como los grupos de interés y las burocracias.

Las instituciones electorales se constituyen en marcos de incentivos que hacen que los actores adopten estrategias de competencia y cooperación, buscando diferenciarse y lograr impulsar sus preferencias sobre la política exterior, a la vez que los contextos institucionales de gobierno establecen distribuciones de recursos y viabilizan o bloquean las orientaciones que los actores quieren dar a la política exterior.

El análisis de las reglas de gobierno muestra que los partidos políticos, sus fracciones y agrupamientos de fracciones pueden impulsar orientaciones de política exterior desde el Ejecutivo y desde el Legislativo, influyendo directa o indirectamente sobre el ciclo de la misma. Aunque debe señalarse que concreción efectiva de tal o cual orientación de política exterior depende de un conjunto de factores institucionales, entre los que deben señalarse el poseer o no mayorías propias; la composición interna del gabinete y el Parlamento en términos del peso de las fracciones; la pertenencia partidaria y fraccional del Presidente y el Canciller; y la disciplina partidaria del partido o la coalición.

Este último punto, la disciplina partidaria, en tanto regla se constituye en una pieza clave. Como demuestra Daniel Chasqueti (2014a) la misma se sustenta en el poder que los jefes de fracción tienen sobre las carreras de los legisladores a través de las reglas del sistema electoral y las del funcionamiento del propio Parlamento. Los partidos uruguayos son programáticos e institucionalizados, esto hace que su posicionamiento ideológico sea estable, por lo tanto es posible que ambas sean variables que puedan explicar el posicionamiento de los partidos en la arena de la política exterior. Las ideas en el partido pueden no ser consensuales existiendo divergencias, pero la disciplina partidaria las puede tornar invisibles a la hora de la acción política.

A la luz de las reglas que pautan la hechura de la política exterior, tal como señala Robert Putnam (1988) los negociadores a nivel internacional tienen incentivos para maximizar sus pagos en el proceso negociador, atendiendo a las demandas de sus bases de apoyo. Esto hace clave al nivel doméstico, donde las bases de apoyo buscan influir

sobre el gobierno para que se contemplen sus preferencias, a la vez que el gobierno busca aumentar o mantener sus bases de apoyo. La necesidad de ratificación interna de los acuerdos depende de la superposición del “conjunto-ganador” de ambos niveles, o dicho de otra manera, de lograr las mayorías para ser ratificado en el Parlamento. Como señala Putnam (1988), el tamaño del “conjunto-ganador” depende de la distribución de poder, de las preferencias y de las posibles coaliciones entre los grupos del nivel doméstico, de las reglas de juego del proceso de la política exterior en tanto política pública y de las estrategias de los negociadores internacionales. El negociador principal puede condicionar el tamaño del “conjunto-ganador”, por ejemplo a través de usar pagos laterales para modificar el reparto de preferencias domésticas o lograr una vinculación sinérgica que convenza a actores sobre la aprobación del acuerdo en tanto condición para mejoras o logros en otros planos que, hasta el momento, no ocupaban un lugar central en la negociación pero que se encuentran vinculados.

En los próximos capítulos se avanzará en el análisis histórico para comprender la construcción de las orientaciones en política exterior a partir de intereses nacionales definidos subjetivamente por los actores a partir de matrices de política exterior clasificadas bajo las filosofías públicas de izquierda y derecha.

A continuación se presenta un análisis de corte histórico para identificar las coyunturas críticas, las principales trayectorias e identificar los procesos que aporten a la comprensión de la política exterior, su ciclo como política pública y sus cambios de orientación a partir de los elementos señalados hasta aquí.

## Capítulo 4

### **La política exterior uruguaya de 1985 a 2010: una mirada a la luz de la alternancia de los partidos y las fracciones.**

**Sumario:** Introducción. 4.1 La *path dependence* y la construcción de las tradiciones de política exterior de los partidos políticos uruguayos. 4.2 Entre el regionalismo abierto en clave liberal y la zona de libre comercio (1985 – 2000). 4.2.1 La política exterior en el primer gobierno de Julio María Sanguinetti (1985 – 1990). 4.2.2 La política exterior en el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990 – 1995). 4.2.3 La política exterior en el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995 – 2000). 4.3 El norte es Estados Unidos (2000 – 2005). 4.4 El regionalismo abierto en clave socialdemócrata (2005 – 2010). 4.5 A modo de resumen: las orientaciones de la política exterior uruguaya entre 1985 y 2005.

*“Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado. La tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos. Y cuando éstos aparentan dedicarse precisamente a transformarse y a transformar las cosas, a crear algo nunca visto, en estas épocas de crisis revolucionaria es precisamente cuando conjuran temerosos en su auxilio los espíritus del pasado, toman prestados sus nombres, sus consignas de guerra, su ropaje, para, con este disfraz de vejez venerable y este lenguaje prestado, representar la nueva escena de la historia universal.”*

Carlos Marx (El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte, 1852. En Carlos Marx y Federico Engels. 1981. *Obras escogidas en tres tomos*. Moscú: Editorial Progreso. Tomo I: 404).

#### **Introducción.**

Este capítulo aborda la política exterior desde la óptica del institucionalismo histórico, atendiendo las particularidades de la constitución del Estado, los partidos y el sistema político uruguayo en general, haciendo un especial énfasis en observar el papel de los partidos y sus fracciones en la política exterior, a la vez que se procura analizar los cambios en la misma a partir de la alternancia de los actores en el gobierno y sus situaciones específicas desde el punto de vista institucional. Se realiza un particular hincapié en identificar los procesos constructivos y los momentos fundantes de algunos elementos que constituyen las matrices de política exterior de los actores, en tanto mapas de ruta para la acción política concreta.

Este análisis se realiza sin por ello abdicar de la inclusión de este derrotero en marcos interpretativos más amplios desde su alcance espacio-temporal y sus connotaciones

teóricas. Se busca mostrar aquí como el legado histórico y las trayectorias del caso uruguayo visibilizan la relación entre los partidos y fracciones en tanto actores (con ideas e intereses intrínsecamente vinculados) con las instituciones.

Para ello se aborda, en primera instancia, una mirada de larga duración que incluye algunos rasgos de la formación del Estado uruguayo, su sistema de partidos, sus tradiciones partidarias en relación a la política exterior, como uno de los elementos constitutivos de su matriz política, y su enraizamiento institucional. Esta primera parte intenta mostrar como la partidocracia uruguaya modeló una política exterior donde los actores centrales, en la orientación de la misma y en la canalización de intereses provenientes de la sociedad civil, fueron los partidos políticos, que a la vez permearon las burocracias estatales especializadas en la materia. De esta manera, el Partido Colorado (PC), gobernante en la mayor parte de la historia uruguaya, logró hacer que sus ideas universalistas, panamericanistas y liberales se anidaran en las instituciones. A la vez que, el Partido Nacional (PN), en pocas ocasiones como gobernante, desde el llano opositor o en la colaboración en diferentes formatos de acuerdos de gobierno, imprimió frenos y contrapesos a esta mirada, generando una perspectiva que no desatendiese lo regional, pero sin que ello implicase una vocación integracionista profunda, debido al “egoísmo sagrado” profesado por su tradición “*resistente*”<sup>91</sup> en política exterior.

Luego de esta mirada, se plantea que la redemocratización, posterior a la última dictadura cívico-militar (1973 – 1985), implicó una vuelta a la conducción partidaria en un escenario nuevo, donde las élites políticas percibían una mayor y más compleja interdependencia del país con el mundo. Se contribuye al debate, en la reconstrucción de esta trayectoria del Uruguay de la redemocratización, argumentando que la conducción partidaria, la importancia de las coaliciones o acuerdos de gobierno y las fracciones mayoritarias del partido gobernante, junto a las diferencias ideológicas y por tanto en sus matrices de política exterior afectaron sustantivamente la orientación de la política pública en cuestión.

A diferencia del planteo de Romeo Pérez (2011), se propone que la periodización de la política exterior uruguaya de este momento histórico no responde a un clivaje pre

---

<sup>91</sup> El término corresponde a la conceptualización de Carlos Real de Azúa (1987), la cual es analizada más adelante en este capítulo.

MERCOSUR y pos MERCOSUR sino que depende de las orientaciones que los partidos le imprimieron a la política exterior.

Por lo tanto se propone que los tres primeros gobiernos de este período tuvieron una orientación compartida en una posición intermedia entre un regionalismo abierto, más abierto –y en clave liberal– que regional y una apuesta hacia la construcción de una zona de libre comercio donde Estados Unidos de América y la Unión Europea atrajeron la principal atención.

Luego el gobierno de Jorge Batlle implicó un viraje que enfatizó la apertura en clave panamericanista y de acercamiento mayor a Estados Unidos de América, profundizando el aperturismo delineado por sus predecesores, mientras que la llegada del Frente Amplio implicó en su primer gobierno, no sin matices, una reafirmación de la priorización de la región, mientras que el segundo gobierno de este partido impulsó una apuesta aún más marcada por la priorización de la región y de Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos. El período presidencial de José Mujica se analizará en el capítulo 5.

#### **4.1 La *path dependence* y la construcción de las tradiciones de política exterior de los partidos políticos uruguayos.**

Pensar la política exterior uruguaya, y cómo sus partidos políticos la orientan, implica atender, a algunos rasgos definitivos de sus condicionamientos materiales, a sus coyunturas críticas, como momentos fundantes, y a los legados que generaron y las orientaciones que esas trayectorias contuvieron. Las coyunturas críticas son entendidas aquí como encrucijadas donde un ciclo histórico se cierra y otro da inicio, como momento fundante donde los actores pueden desarrollar estrategias u omitir otras que impliquen superar o no condicionantes estructurales, y a la vez estas decisiones generaran consecuencias, legados, que tendrán impactos a mediano y largo plazo.<sup>92</sup>

La Banda Oriental, en su carácter de espacio geográfico bisagra entre el Imperio Portugués (y luego brasileño) y los territorios virreinales españoles del Río de la Plata, poseyó un rasgo de territorio frontera que es clave para concebir la geopolítica del Uruguay en su proyección hacia el exterior (Reyes Abadie, Bruschera y Melogno 1966). Estas tierras no atrajeron a los primeros adelantados y conquistadores.

---

<sup>92</sup> Algunas conceptualizaciones sobre las “coyunturas críticas” y formas diversas de comprenderlas pueden encontrarse en Ruth Collier y David Collier (1991), Kathleen Thelen (1999), James Mahoney (2001) y Giovanni Capoccia y Daniel Kelemen (2007).

Registraron por ende una tardía conquista y colonización. Vale la pena señalar las características particulares de la formación colonial en estos márgenes del Plata, o al decir de Carlos Real de Azúa, el carácter “*casi – colonial*” generado por una implantación colonial tardía y débil, lo que debilitó las posibilidades de una consolidación del orden oligárquico posterior (2000: 17 – 23).

Junto a estos rasgos, el carácter de frontera de la Banda Oriental con su consabido estatus de jurisdicciones difusas y el problema de la distribución, apropiación y explotación de la tierra, contribuyeron a la no consolidación de una fuerte clase dominante. En los albores de la formación social, el patriciado<sup>93</sup> no logró consolidar su hegemonía. Aún más, si observamos el derrotero histórico podemos ver que desde la etapa colonial y luego en la vida independiente se puede notar una rotación en lo que atañe a la clase dominante que no puede obtener una clara hegemonía.

Esta “*colonia de asentamiento blanco*” (Filgueira 1997), se transformaría a partir de 1828 en un Estado Tapón. Como señala provocativamente Alberto Methol Ferré:

*“Los nacimientos en todos los casos deciden. Y bien, a tono con la moda, es forzoso comenzar por el trauma del nacimiento uruguayo. No hay uruguayo que no sepa, en el fondo del corazón, que el Uruguay nació a la historia como ‘Estado tapón’. [...] José Artigas, terminaba derrotado por las tenazas inglesas desde Río y Buenos Aires, y tras el breve período de la Cisplatina y la reincorporación de la Banda Oriental a las Provincias Unidas, se declara en 1828 la independencia del Estado Oriental del Uruguay. [...] El Uruguay no es hijo de la frontera sino del mar, y el mar era inglés. Este necesitaba una ciudad ‘anseática’: ‘Montevideo y su territorio’”.* (Methol Ferré 1971: 9, 18 – 19).

Desde la colonia y el período de independencia, dos rasgos se mantuvieron firmemente, la separación campo – ciudad / puerto, y las continuas guerras civiles de carácter local / regional.

La coyuntura crítica de la independencia, o mejor dicho del ciclo de independencias en la región, fue de la mano del surgimiento de corrientes de opinión, bandos o protopartidos que se enfrentarían al dilema de cómo organizar las comunidades políticas luego del “trauma del nacimiento”. Esos bandos que, en su versión oriental

---

<sup>93</sup> “[...] el patriciado es un concepto de clase fundacional especialísimo, con conflictos intraclasisistas que son fuertes pero menos intensos de cualquier manera que las efectivas solidaridades que los unen [...] puede sostenerse (sin perjuicio de no perder de vista las otras posibilidades) que el Patriciado fue uno; que fue la clase dirigente del principio de nuestra formación nacional y que se integró con distintos sectores: estanciero, comercial, burocrático, militar, letrado y eclesiástico.” (Real de Azúa, 1981: 15).

durante la década de 1820, se debatían entre la unión a las Provincias Unidas, al Brasil o pensaban la independencia (Barrán 1986), se verían enmarcadas en un ciclo de guerras civiles y guerras regionales que se extenderían durante gran parte del siglo XIX a escala subregional.

En 1828, la Convención Preliminar de Paz daba luz al país independiente que debía darse una Constitución, que no tenía límites territoriales fijos con Brasil y mantenía la latente vigilancia y posibilidad de intervención tanto de este como de las Provincias Unidas del Río de la Plata (posteriormente Argentina). El Uruguay comercial, pastoril y caudillesco (Alonso y Sala 1986 y 1990) de los primeros años de vida independiente se enfrentaba a los desafíos de construir su viabilidad como país y sus relaciones con un “afuera” también en construcción.

Como señala Romeo Pérez (2011: 8 – 13), la novel república tuvo antes de la construcción del Estado moderno una política internacional vinculada a los partidos que se encontraban en pugna por el poder. Los partidos uruguayos nacerían al fragor de las controversias sobre el orden político deseable luego de la independencia. Y estos rasgos, junto a la “hermandad” que los mismos tuvieron con sus pares de los nacientes estados vecinos fueron claves para la posterior estructuración de identidades y tradiciones partidarias. Como bien señala Romeo Pérez:

*“En el ámbito platense, esas polémicas dividieron a los que preferían una modernización concebida como una serie de rupturas culturales y de ciertos institutos del Derecho Privado con el orden hispanocriollo, respecto de los que se orientaban a establecer los cambios liberales mediante la profundización de aquella Ilustración que había arraigado en dicho orden. En lo económico, los primeros fueron librecambistas y se asociaron con intereses comerciales en tanto los segundos fueron un poco más proteccionistas [...] y se asociaron con intereses de terratenientes y fabricantes. Algunos de estos rasgos, sobre todo la opción por la ruptura, o alternativamente, por la reforma dentro de la cultura hispanocriolla, facilitaron la recepción del programa de los segundos en las masas populares y empujaron a los primeros a fórmulas elitistas y a la contraposición de ‘civilizados’ y ‘bárbaros’. Con las denominaciones argentinas, podemos llamar a los primeros unitarios y a los segundos federales. Un antagonismo similar originó el bipartidismo estadounidense [...] pero no condujo a la violencia que se prologó por décadas en todo el ámbito del Río de la Plata. A nuestro ver, se justifica interpretar como un solo conflicto entre partidos (portadores de lo que hoy se llama ‘modelos’ incompatibles), como una guerra civil en el seno del Virreinato del Río de la*



*Plata, una referencia superada en 1810 en adelante y sin embargo por décadas eficiente, la sucesión que ahora señalamos: a) La larga lucha 'argentina' entre federales y unitarios (1815 – 1862); b) La Guerra Grande 'uruguaya' (1839 – 1851); c) La Guerra de la Triple Alianza (1864 – 1870), de motivación partidaria además de nacional.” (2011: 12 – 13).*

Es razonable pensar que durante la Guerra Grande (1839 – 1851) se imbricaron y complejizaron la relación entre blancos y federales y entre colorados y unitarios. Además de la vinculación de este último binomio con lo europeo, tanto a través de la presencia extranjera en la sitiada Montevideo como a través de los intercambios políticos y diplomáticos relacionados a las intervenciones de Francia y Gran Bretaña, y de los colorados con los farrapos riograndenses.<sup>94</sup>

Como señala Isabel Clemente, durante el período que va desde la independencia a la Guerra del Paraguay:

*“[...] la historia de las relaciones internacionales de Uruguay está dominada por la internacionalización de los conflictos interiores, en dos grandes dimensiones: 1. En la región, a través de la interconexión constante entre fuerzas políticas de Uruguay, Argentina y Brasil. Ejemplos de esta situación, la alianza de Rivera con la Revolución Farroupilha, las relaciones de Oribe con el partido federal de Argentina, las relaciones entre los dirigentes del gobierno de la Defensa de Montevideo y el partido unitario bonaerense. 2. En el contexto internacional, las intervenciones europeas con incidencia directa en la política interna cuya máxima expresión se registró durante la Guerra Grande. Esta fase que podríamos caracterizar como formativa de la entidad de Uruguay como actor internacional culmina en la Guerra del Paraguay, en la cual ambas dimensiones ya anotadas tienen una última aunque dramática manifestación: intervención militar de Brasil en respaldo de la toma de Paysandú por Venancio Flores, intervención de la diplomacia británica contra el gobierno nacionalista de Berro, interferencia de la diplomacia argentina, incorporación de Uruguay en la Triple Alianza y en la guerra contra el Paraguay.” (Clemente 2005: 2).*

Vale la pena realizar una puntualización frente a la conceptualización de Isabel Clemente. Es probable que podamos pensar que la noción de internacionalización de los conflictos deba matizarse pues el Estado uruguayo aún estaba en formación en ese

---

<sup>94</sup> Estos alineamientos variaron con el tiempo. En 1834 Bento Gonçalves da Silva, líder de la insurrección *farroupilha*, entró en contacto con Juan Manuel de Rosas a través de Juan Antonio Lavalleja. Hasta 1836 se mantuvo esta alianza, cuando a partir del Tratado de Cangüé, Juan Lavalle y Fructuoso Rivera acuerdan con los farrapos, modificando así la estructura de alianzas en la región.

período. Desde 1838 hasta 1865 se dieron seis intentos de colocar al Uruguay bajo el formato de protectorado británico y una vez bajo el protectorado francés, acciones que no se concretaron. Con el país afectado por la guerra, con una economía en crisis, los tratados de 1851 dejaban al país en una situación de fragilidad con relación a Brasil.<sup>95</sup> Se abría un período de subordinación a Brasil. Como señala Isabel Clemente:

*“Los años transcurridos entre la firma de los tratados desiguales de 1851 y el fin de la guerra del Paraguay están marcados por la existencia de un protectorado virtual de Brasil sobre Uruguay: dependencia de los subsidios imperiales para la financiación de la actividad del Estado Uruguayo, intervención de los diplomáticos de Brasil en los asuntos de política interna incluyendo designaciones ministeriales y diplomáticas, subordinación de las decisiones en política exterior de Uruguay a las metas y orientaciones del Imperio, dos intervenciones armadas en uso de los derechos otorgados por el Tratado de Alianza – la primera en 1853, en respaldo de la revolución de Flores contra el Presidente constitucional Juan Francisco Giró, la segunda en apoyo de una segunda revolución florista contra el Presidente nacionalista Bernardo Berro, en el curso de la cual se cumplió el bloqueo de Montevideo y de Paysandú por escuadras de la marina brasileña y la masacre en la última ciudad, un evento en el cual participaron activamente unidades militares brasileñas.”* (Clemente 2005: 5 – 6).

A esto debía sumársele la influencia del Barón de Mauá, poderoso empresario brasileño relacionado con Uruguay inicialmente como prestamista del gobierno colorado de la Defensa. Romeo Pérez (2011: 9 y 10) señala que desde la Guerra Grande en adelante comenzó a gestarse la llamada *“política pendular”* de Uruguay entre Argentina y Brasil, como fruto del aprendizaje sistémico de los partidos y sus respectivas políticas internacionales. La mirada histórica parece mostrar que la influencia brasileña no dejó lugar a una política de péndulo con grandes oscilaciones, al menos en el siglo XIX y como veremos tampoco durante el primer batllismo. Sí se construiría un relacionamiento del Partido Colorado con Brasil (con los farrapos en una etapa y con el

---

<sup>95</sup> *“El Tratado de Alianza declaraba a Brasil garante de la constitución y la paz interna de Uruguay con derecho a intervenir para restaurar el orden. Estipulaba la asistencia militar y financiera en la forma de subsidios mensuales al gobierno de Uruguay. El Tratado de Límites fijaba la frontera del norte de Uruguay en el río Cuareim con renuncia a los derechos históricos sobre el territorio de Misiones cuyo límite norte había sido el río Ibicuy. El Tratado de Navegación establecía la libertad de navegación del río Uruguay para Brasil pero excluía a Uruguay de la navegación de la Laguna Merín y del río Yaguarón. El Tratado de Comercio establecía una serie de exenciones arancelarias para las importaciones de origen brasileño y facilidades para la exportación de ganado hacia Brasil. El Tratado de Extradición instituía el derecho a deportar y arrestar en territorio uruguayo a esclavos fugitivos procedentes del Imperio.”* (Clemente 2005: 5).

Imperio en otra), y del Partido Blanco con los federales argentinos, aspectos que impregnarán las concepciones de los partidos uruguayos en política exterior.

Para Romeo Pérez, la etapa de guerras regionales cerrada con el fin de la Guerra de la Triple Alianza “[...] con la derrota del Paraguay, el unitarismo había doblegado al federalismo, por más que el segundo había introducido ciertas garantías o atenuantes en las fórmulas transaccionales de la Paz de Octubre de 1851, entre blancos y colorados del Uruguay, y de la Constitución argentina de 1853.” (2011: 13). Más allá de esta consideración, el Partido Colorado sería el partido gobernante durante la mayoría del tiempo durante el siglo XIX y XX, pudiendo enraizar sus ideas en las instituciones y moldeando organizaciones y actores, como fue el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Exterior.

El Uruguay de la primera mitad del siglo XIX vivía la fragilidad de una situación geopolítica marcada por una independencia reciente, su localización en un territorio que se constituía en frontera entre los países más poderosos de la región y estar inmerso en un conjunto de conflictos bélicos de una región con fronteras nacionales difusas. A mediados del siglo XIX, Juan Bautista Alberdi señalaba:

*“Montevideo tiene en su situación geográfica un doble pecado y es el de ser necesario a la integridad del Brasil y a la integridad de la República Argentina. Los dos Estados lo necesitan para complementarse. ¿Por qué motivo? Porque en las orillas de los afluentes del Plata, de que es llave principal el Estado Oriental, están situadas las más bellas provincias argentinas. El resultado de esto es que el Brasil no puede gobernar sus provincias fluviales sin la Banda Oriental; ni Buenos Aires puede dominar sus provincias litorales argentinas sin la cooperación de esa Banda Oriental.”* (Citado en Arocena y Caetano 2011: 29 y 30).

En la segunda mitad del siglo XIX, desde un contexto de fragilidad del Estado en el concierto regional, tanto desde el Partido Nacional como es el caso de Juan José de Herrera, como desde filas coloradas como es el caso de Alejandro Magariños Cervantes, comienza a construirse una idea que será incorporada en la estrategia de la política exterior uruguaya, aunque debe decirse que no sin matices como se verá más adelante. Esta idea implica el apego al derecho internacional como forma de salvaguardar la independencia nacional (Arocena y Caetano 2011: 32 y 33).

A este proceso de inestabilidad regional le prosiguió la consolidación de los estados nacionales, y en el caso uruguayo un proceso de modernización conservadora, en el

sentido de Barrington Moore (2002), pues no alteró los recursos de poder de las clases altas. La misma implicó el ingreso del país a la órbita capitalista británica que se realizó de la mano de la consolidación del modelo agroexportador y la visión del desarrollo hacia afuera, que se cuestionaría a partir del precoz desarrollo de un modelo de sustitución de importaciones que desde la década de 1930 comenzaría a aplicarse y entraría en crisis en el entorno de 1955.

El Uruguay del último tercio del siglo XIX se había convertido en una parte del “imperio informal” británico (Winn 1975). Como señalan Gerardo Caetano y José Rilla:

*“A pesar de su ‘éxito’ de la Guerra de Paraguay, el peso de Brasil se había deteriorado lo suficiente como para que los préstamos del otrora poderoso Mauá fueran refinanciados en Londres y el propio sistema bancario del Barón cayera en la bancarrota. Gran Bretaña desplegó entonces un relevo más explícito [...], en 1875 las inversiones británicas en el Uruguay se aproximaban a diez millones de libras esterlinas; en la década del ochenta, a los veinticinco millones, y a cuarenta millones hacia 1900. Las inversiones inglesas en el Uruguay eran mayores que las realizadas en África Occidental, y el país estaba unido a Inglaterra por la más alta deuda per cápita de toda América del Sur.” (2006: 94).*

A pesar del relacionamiento económico comercial del país con Gran Bretaña, a finales del siglo XIX, con el Partido Colorado en el gobierno, Uruguay comienza un derrotero en un rumbo que se transformaría en parte de las líneas de larga duración de su política exterior y parte constitutiva de la tradición colorada en política exterior. Esta línea de larga duración es una visión universalista, jurídicista y liberal, pro occidental (o mejor dicho de hermanamiento con sus democracias), multilateralista y panamericanista. Como antes se señalaba, estas ideas se anidarán en la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, gestándose una burocracia especializada, el Servicio Exterior, reclutada por los partidos (particularmente por el Colorado) durante gran parte del siglo XX, y con fuertes relaciones con los mismos. El desarrollo de la política exterior universalista fue generando aprendizajes políticos que moldean los modelos intelectuales de las burocracias y los decisores políticos. Ya en 1879, Uruguay participa del Congreso Americano de Jurisconsultos. En 1889 Uruguay, participa de la Conferencia de Washington, en la que se acuerda crear una Unión Panamericana como órgano para el desarrollo de acuerdos comerciales, y se integra al Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado del cual redundaría luego la firma de los Tratados de Montevideo. Como señala Romeo Pérez:

*“Los rumbos que estas decisiones expresan se vinculan con las aspiraciones de cooperación hispanoamericana, pero también con la aceptación de las concepciones novomundistas y vagamente ligadas a la Doctrina Monroe que sustentaban el panamericanismo y, por otra parte, con el esfuerzo persistente por contribuir al desarrollo de las normas jurídicas internacionales [...]. La República adhirió tempranamente, entonces, al panamericanismo, dentro del cual siempre resultó indiscutible la hegemonía de los Estados Unidos.”* (Pérez 2011: 15 y 16).

El Servicio Exterior se constituyó en paralelo con la instalación de una política exterior universalista, panamericanista, jurídicista y multilateralista. La constitución de esta burocracia es un *policy feedback* (Pierson 1994: 47), pues la política generó a la burocracia, y la estructura organizacional y sus reglas formales e informales establecieron incentivos para que el Servicio Exterior se apropiara de estas ideas. La defensa de estas ideas institucionalmente enraizadas se constituyó en una acción necesaria para los funcionarios, ya que al premiarse el apego a estas ideas se crea un incentivo para cumplir con ese requisito, teniendo como objetivos los intereses individuales de búsqueda de desarrollo de sus carreras funcionales. Esto también generó bloqueos a cambios de políticas e inercias que facilitaron la consolidación de una política alineada al universalismo antes caracterizado.

El sistema de partidos se modernizó y construyó la poliarquía uruguaya a partir de un conjunto de transformaciones del sistema entre 1910 y 1933. El Partido Colorado tendría con el Batllismo su gran transformación y el Partido Nacional con el Herrerismo, quienes en una dialéctica especular con sus fracciones opositoras a la interna (el coloradismo no batllista y los blancos independientes, respectivamente) y entre ambos a nivel sistémico se constituyeron en actores de la partidocracia uruguaya.

Debemos resaltar uno de los factores que sustentan la centralidad de los partidos políticos uruguayos: la capacidad homeostática de los mismos. Esto implica que junto al rasgo estructural de los partidos políticos uruguayos hacia la permanencia y la continuidad, no se registre una inmutabilidad absoluta. Como señala David Easton: *“El cambio es a todas luces compatible con la continuidad. Parece posible y necesario decir que un sistema dura si, al mismo tiempo, sufre alteraciones sustanciales y significativas.”* (1979: 125).

Esta adaptación por autotransformación hace compatible permanecer a través de la capacidad de cambiar manteniendo una línea de continuidad, en una dialéctica tradición

– novedad, que muchas veces se legitima a través del discurso de “volver a la vieja senda”, utilizando el pasado para cambiar bajo el concepto de “refundación”. Esto es por demás significativo si observamos que el sistema de partidos políticos uruguayos presenta una fuerte impronta de continuidad y fortalecimiento del tradicionalismo político con un profundo arraigo popular. Probablemente fue este rasgo que permitió al Partido Blanco tener una “refundación” exitosa en el último cuarto del siglo XIX cuando el mismo se entremezcla con el nuevo Partido Nacional, dándose un proceso de “síntesis” de tradiciones en el siglo XX.

Retomando argumentos que ya hemos manejado, la pauta partidocéntrica en nuestra política y la partidocracia en nuestra tradición gubernativa, nos permite afirmar que un “recurso homeostático” de los partidos es la ya mencionada dialéctica tradición – novedad. En este sentido, el batllismo apeló a lo universalista y se posicionó como promotor de una nueva política exterior multilateralista, buscando colocar al país en los foros de este carácter a nivel internacional y continental. Así defendió el arbitraje obligatorio e ilimitado en casos de guerra, en la Conferencia de la Haya en 1907, y promovió la participación uruguaya en la Sociedad de Naciones. Y esta política se conjugó con el panamericanismo:

*“El batllismo impulsó decididamente el panamericanismo y trabajó para la creación de una organización multilateral a escala regional para contrapesar la política de poder que continuaba dominando la política exterior de las grandes potencias. [...]. El gran animador de la política panamericana del batllismo fue Baltasar Brum, primero como canciller y luego como presidente. La política internacional del batllismo se justificaba en razones de carácter ideológico: la identidad cultural de Occidente y la defensa de la democracia. Así aparece explicada en las obras de los expositores de la corriente y en los debates parlamentarios sobre problemas de política internacional.” (Clemente 2005: 15).*

Durante las guerras mundiales el Partido Colorado se identificaría con las democracias occidentales y durante la Guerra Fría tendría un posicionamiento pro estadounidense. La tradición en política exterior del Partido Colorado se enraizó en el Ministerio de Relaciones Exteriores durante sus gobiernos y se reprodujo como “política de Estado” con el paso del tiempo calando hondo en la constitución de las líneas de acción de la política exterior y en el Servicio Exterior.

Durante el primer batllismo, el acercamiento a Estados Unidos de América partió de la noción de contrapeso al actor internacional más relevante para Uruguay hasta ese momento: Gran Bretaña. El gobierno de José Batlle y Ordóñez (1903 – 1907), recurre durante la guerra civil de 1904 al auxilio estadounidense quien le envía una cañonera, llamada George Washington (Coronel 2009: 89 – 91). Debe tenerse presente que, si bien de altísima influencia en el continente y con un proceso de ascenso como potencia global, la potencia hemisférica era vista mucho menos poderosa que luego de la Gran Guerra (1914 – 1918). Este acercamiento también se relaciona con las orientaciones de la política exterior uruguaya para con la subregión.

Como señalan Rafael Alvariza e Isabel Clemente, a inicios del siglo XX, mientras Brasil vivía un proceso de reorientación de su política exterior bajo la conducción del Barón de Río Branco, “[...] *Uruguay construyó una identidad cultural occidental y defensora de la democracia, consolidó el papel del Estado y su autonomía y diversificó sus relaciones con el exterior.*” Y con relación a la subregión: “*En la práctica de la diplomacia pendular, el batllismo se inclinó por Brasil como estrategia para contrarrestar a la agresiva política exterior argentina que sustentaba la Doctrina Zeballos<sup>96</sup> en aquel entonces.*” (2014: 155).

Mientras tanto, la política exterior brasileña tomaba como elementos estructurantes un conjunto de líneas estratégicas, entre las que se encontraban: “[...] *la supremacía compartida en América del Sur, la restauración del prestigio internacional de Brasil, la intangibilidad de su soberanía, la defensa de la agro-exportación, y principalmente la solución de los problemas limítrofes [...]*” (Ibídem: 156 y 157).

La política exterior del batllismo y la política exterior que impulsaba el barón de Río Branco registraron coincidencias que conllevaron a un acercamiento estratégico. En este período, Brasil:

“[...] *adoptó una política de estrecho relacionamiento con Estados Unidos, resultado de la visión realista del Canciller y de su percepción del peso de esta potencia en el sistema internacional, donde América Latina integraba su área de influencia. Esta amistad con Estados Unidos fue un factor de libertad de las negociaciones y en la definición de fronteras con sus vecinos sudamericanos. [...] Las coincidencias de los gobiernos batllistas con esta línea de política exterior impulsada por Río Branco*

---

<sup>96</sup> El Canciller argentino Estanislao Zeballos sostenía que el Río de la Plata debía ser de total soberanía de su país, lo que dejaba a Uruguay con una “*costa seca*”. Sobre este punto, así como también sobre los temas limítrofes con Brasil a inicios del siglo XX, ver Caetano (2012).

*favorecieron la aproximación entre Uruguay y Brasil. La búsqueda de una relación más estrecha con Estados Unidos fue uno de los ejes de la visión de Batlle sobre política exterior para contrabalancear la influencia británica. [...] En lo que se refiere a la definición de fronteras, cabe destacar especialmente la exclusión del uso de la fuerza por el jefe de la diplomacia brasilera. [...] Este abordaje de la diplomacia brasileña proporcionaba la base para una segunda coincidencia importante con Uruguay: la propuesta del arbitraje amplio expuesta por Batlle y Ordóñez en la II Conferencia Internacional de La Haya en 1907 preveía la formación de una asociación de naciones con capacidad suficiente para garantizar la paz y la vigencia del derecho y la creación de un Tribunal de Arbitraje. Esa propuesta tuvo un papel fundacional de la orientación en favor del multilateralismo que ha caracterizado a la política exterior de Uruguay.” (Ibídem 157 y 158).*

El acercamiento estratégico que se dio entre Brasil y Uruguay tuvo como uno de los puntos más relevantes la concreción del Tratado de Rectificación de Límites de 1909.<sup>97</sup> El freno a las reformas del batllismo, proclamado en 1916 por el Presidente Feliciano Viera, no implicó ningún cambio sustantivo en la orientación estratégica de la política exterior, universalista, jurídicista, multilateralista y panamericanista. Tampoco hubo variantes en lo que refiere a la relación con Brasil. Baltasar Brum, Ministro de Relaciones Exteriores primero (1916 – 1919) y Presidente después (1919 -1923), mantuvo el rumbo iniciado por el gobierno de José Batlle y Ordóñez.<sup>98</sup> La historia política uruguaya muestra como la política exterior pendular implementada por el PC tuvo, desde Fructuoso Rivera, pasando por Venancio Flores y hasta en tiempos del

---

<sup>97</sup> El hecho reportó a Brasil un aumento en su “soft power” sobre Uruguay. Como señalan Rafael Alvariza e Isabel Clemente en relación al tratado de 1909: “Este acontecimiento elevó el prestigio de Brasil en Uruguay a tal punto que se realizaron diversos homenajes al Barón, tales como el nombramiento de una avenida principal llamada ‘Brasil’ en Montevideo, la denominación de ‘Rio Branco’ a una ciudad fronteriza localizada en el departamento de Cerro Largo y de una plaza donde en 1926 fue inaugurado un importante monumento de mármol en homenaje al Canciller brasilero. El propio da Silva Paranhos [Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil entre 1902 y 1912] confirmó esta situación en correspondencia a uno de sus funcionarios: ‘Com o Uruguai as nossas relações são excelentes, e é imenso o prestígio do Brasil nesse país depois da concessão que espontaneamente lhe fizemos’”. (2014: 159)

<sup>98</sup> Como señalan Alvariza y Clemente (2014), a partir de 1915 se registran una serie de acontecimientos que muestran el estrechamiento de la relación entre Uruguay y Brasil. En 1915 la habilitación del puente internacional sobre el río Cuareim y la visita del Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Lauro Müller. Desde 1917 se profundiza el estrechamiento de lazos con la firma del Tratado de Arbitraje Obligatorio, del Tratado de Extradición de Criminales y en 1918, con el Tratado sobre Caracterización de Fronteras, y del Tratado sobre Fijación y Liquidación de Deuda. Por su parte Raúl Jacob (1988) señala que en el período, la agenda bilateral mostró avances en los ámbitos económicos, sanitarios, científicos y culturales. Los acuerdos se relacionaban con una coyuntura favorable en el marco de la Gran Guerra (1914 – 1918), la cual ayudaba a la región de frontera a ser visibilizada como un espacio con alta potencialidad para proyectos de puertos en la costa atlántica, puentes binacionales sobre los ríos Cuareim y Yaguarón, ampliación de las vías férreas y el desarrollo de emprendimientos productivos (Jacob 1988: 25 – 52).



batllismo, una mayor afinidad estratégica con Brasil. Lo que se contrabalancearía con el acercamiento a Argentina que en algunas coyunturas mostró el PN. Los partidos forjaron en sus trayectorias históricas modos de entender y hacer política exterior, constituyendo matrices en las que se integran las tradiciones políticas de esta arena.

Carlos Real de Azúa (1987) definió la tradición colorada en política exterior asociada a una tradición liberal, jurídicista y que concibe el devenir histórico como parte del avance de una racionalidad universal sustentada en los principios de la democracia liberal. Esta tradición, viva y en transformación constante, fue generando un alineamiento con los Estados Unidos de América. La base filosófica de este planteo es el iluminismo, por su confianza en la racionalidad en tanto instrumento para dar orden a lo social y para insertar al país en el escenario mundial, a partir de intereses nacionales y universales compartidos. Esa visión racionalista está embebida de una visión lineal de la historia orientada hacia el progreso, y por lo tanto mira con recelo lo tradicional. Como señalan Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson:

*“Como consecuencia, todo lo que proviene del pasado, que sobrevive diluido y flotante en el presente en términos de contrastes, afinidades o intereses, y que no logra incorporar esa universalidad es materia blanda a eliminar. Por tanto, la corriente universalista, simplemente, descarta máximas como: la solidaridad rioplatense; los orígenes hispano-latinos; la comunidad social con Argentina resumida en la fórmula, dos Estados en una misma nación; la gesta común de las naciones hispanoamericanas, sobre todo en su condición de objetos de un proceso de expansión imperialista. En resumen, para concebir la política exterior nacional, deben quedar descartadas las consideraciones provenientes del pasado, en tanto situaciones que de alguna forma deben asumirse como estabilizadas.”* (2010: 9 – 10)

Los autores antes citados sintetizan el planteo de Real de Azúa (1987) sobre el lugar que la democracia liberal ocupa en la tradición colorada:

*“Para el universalismo colorado, la democracia está inscripta en creencias de tipo iluminista en tanto filosofía de vida capaz de integrar religiones y culturas en modelos que expresen una síntesis definitiva. En otras palabras, la democracia es todo, porque trasciende su naturaleza de instrumento de control político, de forma de organizar el Estado y de un estilo de convivencia social. En determinadas instancias históricas derivadas de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra Fría, se diluirán coincidencias, en esta categoría, con el tercerismo. El PC [Partido Colorado] considerará a Estados Unidos de América un resguardo, y hasta un respaldo, de la*

*ideología democrática-liberal. Esto explica las históricas apuestas del coloradismo a propuestas panamericanistas.*” (Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson 2010: 10).

La contracara especular, la tradición resistente, que Carlos Real de Azúa (1987) identifica en el PN nace en el herrerismo y es el propio Luis Alberto de Herrera quien la formula en su versión primigenia, entre otros textos, en *El Uruguay Internacional*, publicado en 1912. La construcción de esta propuesta, que se constituiría luego en tradición, apela a la argumentación histórica y remonta a figuras blancas del siglo XIX como Manuel Oribe y Bernardo Berro. Como bien señala Isabel Clemente:

*“Otra fuente importante para este pensamiento fue la historia de los países de América Latina. Tomando como referencia la obra citada [El Uruguay Internacional], es posible identificar las ideas centrales de este planteamiento: la idea de Uruguay como país pequeño, la identidad de su condición con relación a los restantes países de América Latina. Herrera establecía una clara interrelación entre debilidad interna y debilidad externa y demostraba que la intervención extranjera que Uruguay había sufrido en el pasado era el resultado de esa combinación. La ubicación de Uruguay en la región era comparada con Bélgica y su entidad como nación parecía consolidada en la medida en que los peligros antiguos parecían superados, según Herrera. Dos eran las principales fortalezas de Uruguay en este análisis: la independencia económica y su posición sobre el estuario. A esto se añadía la rivalidad irreconciliable de Brasil y Argentina. Su reconciliación, decía Herrera, sólo podía traer peligros para Uruguay. De este análisis de la realidad extraía varias conclusiones: la necesidad para el país de contar con una diplomacia sólida y con una política exterior de largo plazo. La neutralización de Uruguay, propuesta en el pasado como el mejor método para la defensa del país, era ya insuficiente. Según Herrera, carecía de utilidad práctica el equilibrio entre países fronterizos. Su propuesta de 1912, luego modificada en el curso del tiempo a medida que se modificaba el contexto internacional, era la del acercamiento a los Estados Unidos para garantizar el equilibrio platino. En 1912, Herrera no veía ningún riesgo para Uruguay en el imperialismo porque el ‘coloso’ no tenía ningún interés importante en Uruguay y porque una ‘enorme distancia geográfica’ separaba los dos países. (Debe tenerse en cuenta que el concepto de ‘distancia’ se medía todavía en 1912 en los términos de tiempo de navegación a vapor). En segundo término, proponía buscar el respaldo de Gran Bretaña cuya tesis de tres millas de mar territorial proporcionaba un freno eficiente a las pretensiones argentinas. El argumento estaba entonces construido sobre la lógica de la política de equilibrio.”* (Clemente 2005: 16 – 17).

La tradición resistente del PN se constituye contraponiéndose al universalismo colorado, invocando ideas como patria u origen y manifestando posiciones antiimperialistas, en los momentos que Estados Unidos de América es percibido como el hegemón hemisférico. Como señalan Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson, el sustento la tradición resistente radica en el romanticismo de los siglos XVIII y XIX, donde el sentimiento prima sobre el pensamiento y se rescata lo histórico (2010: 10).

Esta corriente construye su concepción desde el cuidado de “*lo permanente*”, a partir de un énfasis en:

*“[...] la primacía de lo tangible, de lo propio, de lo probado, de lo próximo. De la Historia, de la Geografía, de la Economía y hasta de la Biología. Sostuvo ‘el egoísmo sagrado’ de la propia entidad nacional, la primacía de los concretos intereses uruguayos. Afirmó el valor de las afinidades de raza, de origen, de situación geográfica, de vecindad, de estilo de vida. [...] defendió entonces la solidaridad regional del Río de la Plata, de lejano abolengo artiguista, la identidad del destino sudamericano, los vínculos raciales e históricos de lo hispánico y lo continental, la persistencia de los impulsos de los imperialismos y muy especialmente del estadounidense.”* (Real de Azua 1987: 243).

Esta tradición se afirmó en un pragmatismo embebido en el descreimiento de las ideologías, viendo a las mismas como el ropaje de intereses y de luchas por el poder, además de tener por ellas la desconfianza de que las mismas sean un instrumento racional capaz de influenciar el devenir histórico. Las ideologías son vistas como obstáculos al relacionamiento entre estados por categorizarlos, ya que para esta tradición no pueden ser juzgados, porque esto puede habilitar intervenciones que menoscaben la soberanía nacional de los mismos. Derivando de esto una línea de acción central “*[...] la defensa de los intereses particulares de los países pequeños en el Sistema Internacional, así como la identificación de vías de acción para su concreción soberana.*” (Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson 2010: 10).

A pesar de la oposición del PN, Uruguay en la década de 1910, bajo gobiernos colorados, continuaba su política exterior universalista, pro occidental, liberal y panamericana, y se alineaba en la Unión Panamericana. Orientación que reforzaría luego en su accionar hemisférico en la década de 1930 y posteriormente con su integración a la Organización de Estados Americanos (OEA) en la segunda posguerra.

Esa política tendría sus debatientes desde la vereda de la tradición resistente, neutralistas estos durante la Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), “aliadófilos” los universalistas, protagonizarían dos debates, en 1940 y 1945 sobre la instalación de bases estadounidenses en territorio uruguayo. La política exterior colorada se continuaba afianzando. Como señala Romeo Pérez:

*“La República se muestra activa, de cualquier modo, en el Sistema Interamericano, que se reforma al influjo de los Estados Unidos. Suscribe aquella el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR (Río de Janeiro, 1947) y con convicción toma parte de la Conferencia de Bogotá (1948) en la que se crea la Organización de Estados Americanos (OEA). En el plano mundial, había asistido a la Conferencia de San Francisco (1945), en que se funda la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En el seno de esta, poco después, Uruguay apoyará la partición de Palestina y la instauración del Estado de Israel, de donde arranca una línea no sólo favorable al proyecto sionista sino desentendida de los graves conflictos que a él se vinculan. Esa línea no se modificó, ni siquiera en virtud de la apertura de las negociaciones directas entre el Estado de Israel y la Autoridad Nacional Palestina, en la década de los años noventa.” (2011: 32).<sup>99</sup>*

Como señalan Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano, la política exterior uruguaya que enarbolaba el derecho internacional presentaba matices entre las visiones de los partidos. *“El Partido Colorado en general, y el batllismo en particular prefirieron la defensa (y hasta la promoción protagónica) de valores y principios de pretensión universal para un nuevo orden cosmopolita, desde una firme inscripción occidental y panamericanista.”* (Arocena y Caetano 2011: 33 y 34). Por otra parte *“[...] la mayoría del Partido Nacional y el herrerismo en particular optaron por una visión más nacionalista y latinoamericanista, recelando de cualquier pretensión de supranacionalidad y de involucramiento directo con las pugnas de liderazgo entre los poderosos del mundo.”* (Ibídem: 34)

El Uruguay observaría las Guerras Mundiales, la Guerra Civil Española y sería también espectador de la Guerra Fría, donde los partidos fundacionales se alinearían claramente con el bloque occidental, existiendo desde la izquierda posturas tanto pro soviéticas como terceristas. Como señala Alberto Methol Ferré (1959):

---

<sup>99</sup> Debe señalarse que la actitud crítica al Sistema Interamericano al igual que el cambio en el relacionamiento con Palestina se generó durante el segundo gobierno del Frente Amplio (2010 – 2015).

*“Aquella sociedad desgarrada durante todo el siglo XIX encontró la paz. En medio de las tempestades mundiales fue remanso, refugio de tranquilidad. Entonces, como no hacíamos la historia, decidimos gozarla. [...] Apoltronados en nuestra pequeñez, convertimos la historia en el más vasto y apasionante espectáculo. La dependencia, que en otros países convirtió la vida en sufrimiento, en nosotros se transmutó en vivir la vida como representación. La no inserción en la producción estimula la vida representativa. En la representación vivimos ‘peligrosamente’ desde las trincheras de Teruel, la batalla de Londres, la reconquista de París, etc. Tuvimos la más grande participación imaginaria en la historia contemporánea. Afrontamos todos los riesgos y angustias como si fueran nuestros, en una pantalla cinematográfica de dimensión mundial. Compensamos así nuestra pasividad en representación. Teníamos todas las ventajas de la seguridad junto a los suspensos del drama.”* (Citado por González Guyer 2014: 56).

La postura de Uruguay frente a la segunda guerra fue fruto de debates profundos entre quienes se manifestaban a favor de los aliados y quienes reclamaban la neutralidad. El orden de posguerra encontró a los partidos debatiendo sobre la política exterior también. En este sentido el relacionamiento con los Estados Unidos de América fue uno de los aspectos de mayor divergencia. Allí, el herrerismo se opuso fuertemente mediante las figuras de Luis Alberto de Herrera y Eduardo Víctor Haedo, en 1940 y 1944 a la instalación de bases estadounidenses en Uruguay y en otras instancias esgrimiendo argumentos sustentados en la no intervención y la autodeterminación de los pueblos frente a acciones intervencionistas, básicamente estadounidenses.

Los debates en el Parlamento sobre la posibilidad de instalar bases estadounidenses en territorio uruguayo evidenciaron la necesidad de construir mayorías para apoyar ese tipo de iniciativas. El partido de gobierno no lograba las mayorías necesarias y tampoco encolumnar a todos sus legisladores. O no se desarrollaron estrategias de negociación para lograr el apoyo de los legisladores y sus fracciones, o se fracasó en el intento. En clave de coparticipación, Romeo Pérez señala: *“El trascendente debate y la resolución en que culminó subrayaron el carácter coparticipativo de nuestra política externa. También subrayaron, concomitantemente, que las elaboraciones del Ejecutivo carentes de todo respaldo del Legislativo se encuentran afectadas de una insalvable precariedad.”* (2004: 113).

El posicionamiento del PN no fue completamente homogéneo en la posguerra. El nacionalismo independiente, no herrerista, tuvo grandes convergencias con el batllismo

en la arena de la política internacional. Este fue el caso de la actuación de Eduardo Rodríguez Larreta como Ministro de Relaciones Exteriores del Presidente colorado Juan José de Amézaga (1943 – 1947). Los lineamientos estratégico impulsados por Rodríguez Larreta poseyeron una clara línea de continuidad con la estrategia panamericanista desarrollada por Alberto Guani, canciller del gobierno de Alfredo Baldomir (1938 – 1943), quien implementó una estrategia de política exterior favorable a la conformación de un bloque liderado por los Estados Unidos de América.

Con mayorías parlamentarias propias, gobierno de Juan José de Amézaga, no necesitaba buscar un canciller fuera del PC luego de la renuncia de José Serrato. Eduardo Rodríguez Larreta, blanco independiente, había tenido, también, una destacada trayectoria al frente del Diario El País y como integrante de organizaciones a favor de los aliados. Los posicionamientos de este político del PN representaban a los de su fracción, en clara divergencia con el herrerismo (el ala conservadora de su partido).

El contexto internacional mostraba a los aliados como triunfadores de la Segunda Guerra Mundial y el contexto regional presentaba una Argentina convulsionada y en tensión diplomática con los Estados Unidos de América y Argentina. Como argumenta Isabel Clemente a partir de la reconstrucción histórica del momento, el origen de la llamada “*doctrina Larreta*” se encuentra en esa tensión:

*“[...] una semana después de la asunción del nuevo ministro, la Cancillería uruguaya, al igual que las restantes de América Latina, recibió desde la Embajada de Estados Unidos un informe del Secretario de Estado James Byrnes sobre la amenaza de instalación de un régimen totalitario en Argentina con una solicitud de opiniones y puntos de vista. La respuesta de Rodríguez Larreta llegó el 19 de octubre en un memorando ‘muy reservado’ en la cual anotaba que ‘acordando todo su significado e importancia al principio de no intervención’ no creía que este principio pudiera extenderse tanto como para amparar violaciones a los derechos humanos e incumplimiento de los compromisos internacionales de un Estado. En esa nota incluía una idea que sería luego el argumento central de la ‘doctrina’ de la intervención colectiva: el paralelismo entre la democracia y la paz. A estos intercambios entre embajada y ministro se sumó la visita de Spruille Braden en escala en Montevideo en su viaje de regreso desde Buenos Aires a Washington: según el historiador Lester Langley, Braden ‘indujo’ al canciller uruguayo a proponer la intervención colectiva.” (Clemente 2012: 76).*

Este derrotero culminó el 21 de noviembre con una circular dirigida a los Ministros de Relaciones Exteriores de América, la cual tomó estado público dos días después. El Canciller Rodríguez Larreta, tal como historia Isabel Clemente (2012) había buscado y conseguido el apoyo del Consejo de Ministros y del Presidente para promover la iniciativa de consulta a los gobiernos del continente americano sobre un pronunciamiento colectivo multilateral por las vías de un dictamen de una Comisión, una consulta expresa o una resolución de la Conferencia Panamericana que estaba prevista para reunirse en 1947.

El planteo de Rodríguez Larreta se articulaba en torno a tres ejes: el paralelismo entre democracia y paz, la protección internacional de los derechos humanos ante violaciones cometidas por regímenes totalitarios y la acción colectiva en defensa de estos principios. La propuesta fue en términos generales rechazada por los países americanos y paralelamente se estableció un profundo debate sobre la política exterior en Uruguay. Isabel Clemente muestra el marco de la discusión señalando que:

*“El Debate, diario del herrerismo, le dedicó dos editoriales cuyos títulos sintetizan el contenido: el artículo del 25 de noviembre se titulaba ‘La inconsciencia de una actitud’ y el del día 26 tenía por título ‘La ridícula nota cancilleresca pro intervención’. En ambos se condenaba la subordinación de Uruguay al propósito americano de intervención en Argentina, país que era designado como ‘vecino’ y ‘hermano rioplatense’. Al norte del continente, The Washington Post exponía una interpretación similar: ‘la nota uruguaya está destinada indudablemente a la Argentina’. La defensa de la “doctrina Larreta” corrió por cuenta de los medios afines a los blancos independientes, El País y El Plata, así como del órgano de prensa del partido católico, El Bien Público. Mientras los primeros realizaban una proeza dialéctica para argumentar que los orígenes de dicha doctrina se encontraban en Bolívar y en el Tratado aprobado en el Congreso de Panamá de 1826 y se extendían en consideraciones sobre ‘el concepto estéril y anacrónico de una soberanía obsoleta’, el periódico católico teorizaba sobre la ‘interdependencia que los medios científicos y sociales han creado’ y sobre la necesidad de repensar el principio de no intervención frente a casos de dictadura.” (Ibídem: 77).*

En el Parlamento se debatió sobre el tema en el Senado y en la Cámara de Diputados. Mostrando alineamientos entre fracciones de diferentes partidos. En la Cámara de Diputados, los legisladores del sector del Canciller (Partido Nacional Independiente) realizaron la defensa de la “doctrina Larreta”, contando con el apoyo de los batllistas

quienes eran la fracción mayoritaria del partido de gobierno. Mientras que la oposición encontró al herrerismo del PN alineado con colorados no batllistas (terroristas y blancoacevedistas) oponiéndose a la propuesta del Canciller. En el Senado la defensa de la “*doctrina Larreta*” estuvo en manos del Vicepresidente, y ex Canciller, Alberto Guani. La postura a favor de la no intervención triunfó de hecho.

Como puede verse, los colorados se estructuraron en dos polos internos: batllistas y no batllistas. Los primeros, universalistas, cosmopolitas, occidentalistas y panamericanistas, contaron con una oposición interna no batllista que tenía convergencias con las posturas en política exterior del herrerismo. Este último tuvo, como ya se señaló, una tendencia latinoamericana y rioplatense en particular, un antimperialismo político basado en el nacionalismo y la no intervención, un reflejo permanente anticomunista (en esta arena especialmente por su internacionalismo) y una admiración por regímenes nacionalistas (a veces autoritarios). Esta postura que se tradujo en una estrategia de política exterior basada en la imagen de los “*círculos concéntricos*” (primero el país, luego la región y el continente, y solamente luego el resto del mundo), tuvo convergencias con las preferencias de los colorados no batllistas en el área de la política exterior.

La discusión sobre el panamericanismo impulsado por los batllistas y la “*doctrina Larreta*” seguiría estando constantemente presente en el debate sobre la política exterior. La izquierda uruguaya interpretó el panamericanismo como una forma de sometimiento al imperialismo norteamericano.

El Frente Amplio nacido en 1971, mostraba a una izquierda que retomaba la idea de “frente” que se comenzó a desarrollar en la década de 1930 y pregonaba la unidad de los sectores de izquierda en Uruguay. En su etapa fundacional integró a los históricos partidos de la izquierda uruguaya, el Partido Socialista (fundado en 1910), el Partido Comunista (surgido en 1921 del debate sobre la aceptación de las 21 condiciones para integrar la Tercera Internacional) y el Partido Demócrata Cristiano (surgido como escisión de la Unión Cívica en 1962). Y recogió a fracciones de las alas izquierdas de los partidos fundacionales (batllistas y blancos independientes, mayoritariamente). Del Partido Nacional surgieron como integrantes del Frente Amplio el Movimiento Popular Frenteamplista y Patria Grande, mientras que desde filas coloradas lo hicieron los sectores Movimiento Pregón y Por el Gobierno del Pueblo. Además de otros sectores de porte menor de la izquierda, se agruparon en el Frente Amplio personas independientes



que venían de los sectores obreros, estudiantiles e intelectuales, por ejemplo del periodismo crítico del Semanario Marcha.

La tradición del Frente Amplio se construye a partir de la relectura del pasado, de su “prehistoria” anterior a 1971 y se constituye y desarrolla a partir de la experiencia épica de la dictadura, a la vez que en la posdictadura se opuso a las propuestas liberales de los partidos fundacionales y desarrolló una estrategia de partido *catch-all*,<sup>100</sup> moderando su ideología y compitiendo por votantes de centro (Lanzaro 2004).

En el marco de las tradiciones políticas del Frente Amplio es que se inserta la tradición específica en política exterior. Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson (2010) han avanzado en el estudio de las tradiciones en política exterior de la izquierda uruguaya, señalando que la misma se construye a partir de elementos de la tradición blanca o resistente y el tercerismo. Como señalan estos autores, el tercerismo, durante el siglo XX, fue una postura acogida en las perspectivas de la política exterior de la izquierda uruguaya, particularmente en la Unión Popular y el Frente Amplio, como también en círculos académicos, medios de prensa, y sectores organizados de estudiantes y trabajadores (Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson 2010: 5). Analizando sus orígenes señalan:

*“El origen se asocia a un desprendimiento de la corriente resistente, en la medida que muchos de sus pensadores estuvieron vinculados a la figura del histórico líder del PN, Luis Alberto de Herrera (1873-1959): Alberto Methol Ferré, Carlos Quijano, Carlos Real de Azúa, entre otros. Su integración asoció, en forma más que laxa, facciones de centro, centroizquierda y hasta algunos grupos que se consideraron de extrema izquierda. No obstante, en ciertas instancias, fue defendido por grupos herreristas del PN que pueden concebirse como de derecha y centro-derecha, cuya tradición nacionalista los aproximó al tercerismo, en lo estrictamente internacional, por su postura antinorteamericana y antisoviética. Finalmente, el tercerismo fue profesado por el anarquismo, pero aquí como expresión tanto de política interna como internacional, y anclado en movimientos obreros y estudiantiles. En vereda opuesta, se manifestaron grupos de derecha y algunos de centro, claramente pronorteamericanos, y el comunismo, su gran oposición en el movimiento estudiantil.”* (Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson 2010: 12).

---

<sup>100</sup> Este concepto fue acuñado por Otto Kirchheimer (1966) señalando al mismo como un tipo de partido que vivía transformaciones: el debilitamiento del contenido ideológico y la transformación de estilos de liderazgo y de sus bases sociales, para así lograr concitar el apoyo de diversos grupos ampliando su base electoral.

La formulación de la tradición tercerista realizada por Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson (2010) parte de las reflexiones sobre el mismo realizadas por Aldo Solari (1965). Este último lo caracteriza a partir de cinco imágenes. La primera es la “*independencia espiritual*” que se traduce en un posicionamiento equidistante en relación a las potencias o bloques relevantes en el Sistema Internacional. La segunda es el “*antiimperialismo*”, en tanto rechazo a la opresión o el condicionamiento de actores dominantes o con pretensiones hegemónicas. La tercera es la “*consideración de Estados Unidos de Norteamérica como el gran mal latinoamericano*”, no solo por considerar negativa su acción en política exterior, sino también a su concepción del mundo y la sociedad, ya que los visualiza como contrarios al latinoamericanismo. La cuarta es la “*democracia*”, pero vista más allá de la visión liberal y procedimental de la misma, concibiendo como central en la misma a la dimensión socioeconómica. La quinta:

*“[...] hace a la ecuación nacionalismo / universalismo. La interpretación más aceptada proclama al tercerismo como nacionalista por una conclusión lógica: si los intereses nacionales están amenazados por las grandes potencias, es legítimo que se tome una actitud de independencia frente a ellas y a favor del destino del país. Esto no es óbice para que concepciones nacionalistas sostengan que ese destino puede llegar a estar ligado a una gran potencia y/o a la adhesión a un bloque, sobre todo ante situaciones extremas y sin alternativas. En contraposición, existe una postura que sostiene que las variadas formas de nacionalismo, históricamente, tienden a aceptar cualquier ideología a condición que sirva a los intereses nacionales; esto atenta contra la independencia espiritual y hace que el nacionalismo opere como forma de engaño al igual que toda propaganda. Además, el nacionalismo es rechazado en nombre de un universalismo que considera incompatible toda lucha de corte puramente nacional. En concreto, mientras para el tercerismo nacionalista, un tercer bloque de países, siempre que persiguieran la paz, generaría un sistema de equilibrios contrarios a una tercera guerra mundial, el tercerismo universalista sostiene que el tercer bloque sólo agregaría un nuevo elemento de confrontación, ya que la paz depende de la transformación de la personalidad humana, siendo ésta la posición anarquista.”* (Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson 2010: 14).

A pesar de esta formulación de los autores antes citados, en este trabajo se comparte la óptica que propone Romeo Pérez al señalar que: “*En el Frente [Amplio] parecen coexistir las dos corrientes aludidas [universalista colorada y resistente blanca] y no se ha identificado, por lo que conocemos, algún patrón programático de síntesis que*

*pudiera superarlas o alguna orientación que abriera un tercer cauce y replanteara por tanto los presupuestos de los debates nacionales en la materia.” (Pérez 2011: 59).*

Gerardo Caetano y José Rilla (1995) realizan una lectura, diferente a la de Wilson Fernandez Luzuriaga y Diego hernández Nilson (2010), sobre la tradición de la izquierda uruguaya. Observando el caso del Partido Socialista generan hipótesis de gran valor para pensar las tradiciones de la política exterior. En los planteos de Emilio Frugoni “[...] *sobresale una suerte de ‘matriz colorada’ en la visión del pasado comarcal, un fuerte desdén hacia los tópicos del nacionalismo, una condena visceral hacia el pasado fundante de la ‘política criolla’ y a sus tradiciones, incluso la utilización de la polaridad civilización barbarie como clave interpretativa de nuestro pasado.*” (Caetano y Rilla 1995: 42). Esta visión de carácter racionalista está embebida de una visión lineal de la historia orientada hacia el progreso, y por lo tanto mira con desdén el pasado y la tradición hispanocriolla. En política exterior implica un universalismo donde la democracia, el multilateralismo y el Derecho Internacional son elementos de gran peso. Y conjuga un universalismo que se traduce en un internacionalismo que tienen en su trasfondo la idea de la solidaridad entre clases sociales (oprimidas), donde la dicotomía opresores – oprimidos está presente. De alguna manera, podría conceptualizarse esta categoría como la tradición internacionalista de izquierda.

Por otra parte planteos como el de Vivian Trías muestran otra vertiente política que puede valorarse como:

*“[...] una ‘matriz blanca’ en la interpretación de la historia nacional y regional, una fuerte afirmación del nacionalismo, una búsqueda de ‘las mejores tradiciones’ del pasado nacional (no sólo remitida al artiguismo sino también al interior de las divisas blanca y colorada), un rechazo al prisma civilizatorio como clave de reconstrucción d nuestra memoria colectiva.” (Caetano y Rilla 1995: 42).*

Llevada a la política exterior esta mirada es cercana a la tradición blanca o resistente, pero aquí la noción de patria es la región: la “Patria Grande”. Por otra parte esta tradición de la izquierda, históricamente se ha posicionado de una forma más favorable frente a los proyectos nacionales y populares en la región, e incluso de proyectos políticos que han sido caracterizados como populismos o neopopulismos. Mientras que

la otra tradición de la política exterior de la izquierda ha sido más afín a proyectos socialdemócratas.<sup>101</sup>

A modo de síntesis, se considera en este trabajo de forma operativa las tradiciones de los partidos políticos y sus fracciones en política exterior a partir del cruce de dos ejes (ver cuadro 7). Uno el de la concepción de comunidad sea esta cosmopolita (en el sentido de comunidad universal única basada en valores compartidos) o construida sobre la idea de patria (en tanto tierra natal a la que se está ligado por valores, cultura e historia y afectos) sea esta de formato nacional o regional. Siendo el otro el eje ideológico izquierda – derecha en tanto filosofías públicas como se explicitó en el capítulo 2.

**Cuadro 7. Tipología de las tradiciones en política exterior de los partidos y fracciones de partido de Uruguay.**

Concepción de Comunidad		Cosmopolitismo	Patriotismo
Posicionamiento ideológico (filosofías públicas)	Derecha	Tradición Universalista Colorada	Tradición Resistente del Partido Nacional
	Izquierda	Tradición Internacionalista de Izquierda	Tradición Resistente Regionalista de Patria Grande

*Fuente: Elaboración propia.*

Desde estas tradiciones, enraizadas en los partidos y sus fracciones, en tanto organizaciones y comunidades interpretativas, los partidos han orientado sus preferencias en política exterior, a la vez que han premiado y castigado el apego o no de sus cuadros políticos a estas ideas.

Con la crisis del modelo de desarrollo basado en la industrialización de importaciones y el modelo de Estado que acompañó este proceso, Uruguay perdió su mirada de espectador privilegiado del acontecer internacional. La dictadura uruguaya (1973 – 1985) “[...] *no se apartó de los lineamientos tradicionales de la política exterior del país que fue, por décadas, pacifista, jurídicista, pronorteamericana, panamericanista, proisraelí y proclive a la integración latinoamericana. Quizá pueda afirmarse que, en*

<sup>101</sup> Jorge Lanzaro diferencia a las izquierdas latinoamericanas de la siguiente manera: “*Con un enfoque analítico, apegado a la disciplina de la Ciencia Política, puede hacerse una clasificación primaria en función del tipo de partido o movimiento que compone el gobierno y de la fisonomía de cada sistema de partidos, su grado de institucionalización y los patrones de competencia vigentes, lo que remite a su vez a rasgos diferenciales en el modo de gobierno y en los formatos de democracia. En base a tal criterio pueden identificarse inicialmente tres modalidades. a) Los gobiernos de carácter populista de nuevo cuño: Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador. b) Los gobiernos que provienen de partidos de raigambre nacional-popular existentes con anterioridad: en especial el de Néstor Kirchner, con su recreación del peronismo en Argentina y eventualmente el de Martín Torrijos en Panamá. c) En fin y como gran novedad de la temporada, tenemos los gobiernos de tipo social democrático, que despuntan con Lula da Silva en Brasil, Ricardo Lagos en Chile y Tabaré Vázquez en Uruguay. A caballo, entre los dos últimos renglones, podríamos ubicar el caso de Nicaragua, puesto que el segundo gobierno sandinista muestra signos del nacionalismo revolucionario anterior.*” (2007: 3).

*su proyección externa, el autoritarismo militar uruguayo fue básicamente continuista [...]” (Luján 1993: 30).*

Luego del interregno de la dictadura el país debía repensar su inserción internacional debido a las modificaciones del escenario internacional en el marco de episodios críticos para el capitalismo global en las décadas de 1970 y 1980. Serían los partidos quienes conducirían este proceso. Como señala Carlos Luján:

*“A lo largo de la historia uruguaya y especialmente en el reciente período democrático los partidos políticos uruguayos –de manifiesta centralidad en el sistema político nacional– fueron los principales impulsores de la política internacional del país. En esta materia particular su rol ha sido más importante que el de las burocracias especializadas en las relaciones internacionales, el de los grupos de presión (empresariales y sindicales), el de las élites cultas y universitarias de la academia vinculada a la política internacional. El peso de los tres Cancilleres del período democrático (Iglesias, Barrios Tassano y Gros Espiell) podría plantearse como un contraejemplo de la anterior afirmación, pero, en realidad, ellos no ocuparon sus cargos por su respectiva condición de burócrata, empresario o catedrático de Derecho Internacional sino que lo hicieron en rol de políticos, por lealtad y compromiso con los principales líderes político-partidarios del país – Sanguinetti, Ferreira, Lacalle–.” (Luján 1993: 132).*

Para Carlos Luján (1993: 132), la política exterior en la pos dictadura estuvo signada por la centralidad de los partidos y por el vínculo entre política interna y externa. A la vez que se veía en la política exterior una arena de posibles acuerdos interpartidarios. En este sentido Héctor Gros Espiell señalaba en 1990:

*“La política exterior no está desconectada de la política interna. La política es una unidad con una cara externa y una interna. Es una globalidad. [...] [Sin embargo] hay un rango fundamental de distinción. En lo interno hay más puntos de vista diferentes, discrepancias, ya que en Uruguay existe horror por las unanimidades impuestas. Pero en lo exterior hay que tener en cuenta que se debe llevar política de Estado. Ni siquiera un gobierno formado por un solo partido puede pensar en llevar una política exterior partidista, sino que debe reflejar un consenso.” (El Día 23/04/1990).<sup>102</sup>*

Como señalan Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano, más allá de las discrepancias de los partidos en política exterior, y de su radicalidad en algunos momentos, “[...] desde una dinámica especular y dialéctica, el país fue forjando también un imperativo de procurar

---

<sup>102</sup> Citado en Carlos Luján (1993: 132).

–no siempre con éxito, es cierto– una política de Estado o al menos de convergencia nacional en esta área decisiva.” (2011: 34). Esto implicó negociar y encontrar puntos de convergencia que fueron construyéndose desde mediados de los años cincuenta del siglo XX y que se consolidaron en la recuperación democrática en 1985. El 25 de marzo de 1985, el Canciller Enrique Iglesias se dirigía a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores diciendo:

“[...] debemos proponernos como objetivo central el lograr una auténtica política nacional: el país debe tener, en su relacionamiento externo, una ‘política exterior nacional’. Creo que eso es importante para países de nuestra dimensión; los países pequeños como el nuestro deberían aspirar a mantener una política exterior lo más compartida posible con la opinión pública y con las fuerzas políticas. [...] Cuando estamos aquí somos funcionarios del Servicio Exterior representando a la nación uruguaya: no somos ni ‘blancos’ ni ‘colorados’ ni ‘frenteampelistas’ ni ‘cívicos’, Somos ciudadanos que debemos defender el prestigio del país.” (Citado en Arocena y Caetano 2011: 35).

El discurso que instituía la necesidad de una política exterior de consensos se consolidaba. Algunos elementos de divergencias aún estaban latentes. La estrategia de inserción internacional sería uno de los puntos centrales de divergencia inter e intrapartidarios. Dos caminos se comenzaban a prefigurar, la inserción económica internacional a partir del marco regional o la inserción prescindente de este marco, saliendo al mundo sin tener presente a la región (Caetano y Arocena 2011: 36).

Desde tiempos de la última dictadura se intensificó un proceso de liberalización económica, cuyo origen puede remontarse a la reforma cambiaria y monetaria de 1959. En 1974, el Ministro de Economía Végh Villegas liberalizó el mercado financiero y los movimientos de capitales y enfatizó la promoción de las exportaciones mediante incentivos tributarios. La necesidad de tener una economía liberalizada, abierta e interconectada con el mundo comenzaba a ser un discurso importante en Uruguay. En 1985, Ramón Díaz<sup>103</sup> señalaba que: “Las economías pequeñas no tienen verdaderas alternativas a la apertura comercial.” (1985:26). Esta idea sería retomada como uno de los argumentos centrales de la apuesta a la inserción internacional a través de una apuesta fuerte a la apertura al mundo soltando amarras de la región. Esta idea de un

---

<sup>103</sup> Ocupó los cargos de subsecretario del Ministerio de Industria y Comercio entre 1968 y 1969, dirigió la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en 1970 (durante el gobierno colorado de Jorge Pacheco Areco), presidió el Banco Central desde 1990 hasta 1993 durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle y fue precandidato presidencial en 2004 por la agrupación “Libertad de Elegir” del Partido Liberal.

“país pequeño debe ser país abierto”, también sería utilizada en la década de 1990 por los impulsores del MERCOSUR, en cuyo “regionalismo abierto”, más aperturista que regionalista en realidad, tomaba a la integración regional casi exclusivamente como un medio para potenciar y mejorar las relaciones comerciales con el resto del mundo.

Este acuerdo interpartidario en torno a esta concepción del “regionalismo abierto” probablemente excluyó a la izquierda que, al llegar al gobierno con mayorías parlamentarias propias, pudo cambiar el rumbo de la política exterior colocando un mayor acento en lo regional, dándole a la integración un contenido mayor al meramente comercial.

Y tal vez este proceso deba verse en el marco de una coyuntura crítica en la que el Uruguay esté en la encrucijada para elegir un nuevo modelo de desarrollo y una nueva forma de inserción internacional acorde al mismo. Como señala Fernando Filgueira:

*“América Latina ha atravesado en el final del siglo XX la última etapa de la modernización conservadora que caracterizó su historia. Barrington Moore [...] tipificaba esta ruta hacia la modernidad como aquella que se caracterizó por elites que buscaban la modernización de sus países pero lo hacían al tiempo que pretendían mantener privilegios estamentales heredados de etapas pre-industriales y pre-modernas. El capitalismo oligárquico exportador del siglo XIX refleja esta estrategia de las elites. La crisis que se produce a inicios del siglo XX en algunos países evidenció los límites políticos, económicos y sociales de esta estrategia. En su lugar, emerge el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que es la forma que las elites se dieron para sostener el proceso de modernización conservadora: un modelo de sesgo autárquico, que impulsa desde el Estado el desarrollo de una débil burguesía nacional, y que respeta los límites distributivos y políticos impuestos por las elites agrarias, cumpliendo con la idea central de la referida modernización conservadora. Hacia 1970 este modelo entrará en crisis sistémica, y muchos países de la región clausurarán una vez más sus frágiles democracias, para proponer un nuevo ajuste liberal de corte radical. Esta etapa, marca sin embargo el inicio del fin de la modernización conservadora. El proyecto de las elites en América Latina en la década de los ochenta, llamado Consenso de Washington, es el canto del cisne de esta ruta del desarrollo latinoamericano. El mismo aceptó y promovió la democracia electoral y la expansión del mercado y de la educación, pero limitó el rango de las políticas que se consideraban aceptables, de manera que la desigualdad y la distribución inequitativa de oportunidades permanecieron como una característica dominante en la región. El ‘giro a la izquierda’ en América Latina es una expresión política de lo que en la*

*sociología política de los años 40 y 50 fue conocido como ‘crisis de incorporación’. Este tipo de crisis ocurre cuando la necesidad de interacción cooperativa en los mercados y en la política, así como la presión desde de los sectores subalternos en términos de demandas económicas, políticas y sociales no están siendo atendidas por los patrones institucionales de incorporación y regulación. El contenido desborda los canales. De una manera, en los años 90 se gestó una segunda crisis de incorporación en América Latina. En la primera década del siglo XXI esta segunda crisis dio a luz a sus descendientes políticos, provocando el ‘giro a la izquierda’. Este es un cambio que resultó de dos padres: democracias electorales continuadas y deficiencias –y logros– de la era del Consenso de Washington. Hoy en día los descendientes políticos de la segunda crisis de incorporación están dando sus primeros e inestables pasos hacia un cambio sustancial en las estrategias de desarrollo.” (2013: 20).*

Tal vez se necesite tener una mayor perspectiva histórica para valorar este momento, las decisiones tomadas, sus resultados e impactos, y los legados que las mismas generen en el derrotero del país si es que logran establecerlos. Lo que puede señalarse es que la reorientación de la política exterior en el caso uruguayo tiene su correlato en otros procesos de países de la región que vivieron el “*giro a la izquierda*”. En este sentido el intercambio con especialistas brasileños en la materia señala algunas preguntas relevantes para este proceso, pero que aún carecen de respuestas por ser necesaria una mayor perspectiva histórica. En Brasil el PT durante su derrotero de llegada al gobierno fue construyendo una masa crítica y estructurando acuerdos estratégicos en la interna partidaria sobre lo que sería una política exterior “*altiva y activa*” que privilegió las relaciones Sur – Sur y priorizó la región como parte del posicionamiento del país como actor global, en consonancia con un impulso neodesarrollista. Este planteo estratégico, particularmente en las condiciones contextuales e institucionales del segundo mandato de Dilma Rousseff muestra algunas incertezas en el horizonte. Estos consensos en política exterior, como se verán más adelante, no parecen haberse logrado de forma tan acabada en el Frente Amplio (FA) como en el PT. Pero en términos generales los partidos de izquierda en la región parecen privilegiar la región y el sur como vectores de orientación de sus políticas exteriores.

En la tabla 19 se presentan las preferencias de los partidos de gobierno de seis países en torno a algunos tópicos relativos a la orientación de la política exterior. Asumiendo la clasificación de las izquierdas realizada por Jorge Lanzaro (2007) podemos encontrar



tres casos de izquierdas socialdemócratas (Brasil, Chile y Uruguay), dos neopopulistas (Bolivia y Venezuela) y una de raigambre nacional popular (Argentina<sup>104</sup>).

**Tabla 19. Interés (solo mucho) de asociación con países y regiones en el diseño de la política exterior del gobierno (en %).**

	Los países de su entorno regional inmediato	Los países de América Latina en general	Estados Unidos de América
<b>Argentina</b>	92,7	69,1	22,8
<b>Partido Justicialista</b>	88	67	27
<b>Bolivia</b>	66,7	46,4	40,3
<b>Movimiento al Socialismo</b>	41,2	35,3	11,2
<b>Brasil</b>	84,3	75,4	65,7
<b>Partido dos Trabalhadores</b>	95,7	91,3	26,1
<b>Chile</b>	52,2	41,9	51,5
<b>Partido Socialista</b>	89	33	33
<b>Uruguay</b>	90,6	54,2	36,1
<b>Frente Amplio</b>	95,7	66	12,8
<b>Venezuela</b>	76,2	72,2	56,9
<b>Movimiento V República</b>	74,5	72,3	37

*Fuente: Moreira (2009: 129). En base a encuestas de élites parlamentarias (estudios 35, 42, 47, 50, 51, 54), Universidad de Salamanca, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Equipo de Investigación sobre Élite Parlamentarias.*

Partiendo de los datos presentados y del análisis realizado por Constanza Moreira (2009: 127 – 130) puede observarse como en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay existen un alto nivel de satisfacción con asociarse con países de la subregión inmediata, la cual puede leerse como el MERCOSUR. Salvo en el caso de Argentina, el resto de estos países muestra un aumento de la satisfacción con esta orientación cuando se toma como unidad de análisis a los legisladores del partido de gobierno. En sentido inverso, los legisladores del Partido Socialista chileno muestran mayores preferencias por la subregión que el total de parlamentarios del país tomado como un único conjunto. La evaluación del entorno inmediato en el caso de Venezuela y Bolivia refiere a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), mostrando en el caso del Movimiento al Socialismo (MAS) boliviano una postura crítica frente a la misma, al igual que con lo relativo a la integración con el espacio latinoamericano en general. Esto puede deberse a reacciones de corte nacionalista vinculadas básicamente a los diferendos territoriales con Chile. Las muestras mayores de adhesión a la integración latinoamericana se encuentran en el caso del Partido de los Trabajadores de Brasil, posiblemente asociado a la apuesta estratégica del proyecto sudamericano brasileño, en el Movimiento V República, posiblemente como eco de la prédica regionalista de su líder Hugo Chávez y

<sup>104</sup> Siguiendo a Constanza Moreira (2006), podría decirse que Argentina es un caso de gobierno progresista (vista la agenda política del Poder Ejecutivo), pero carente de un partido de izquierda que le apoye como base de su poder político, ya que la ubicación ideológica de los legisladores del Partido Justicialista muestra una gran dispersión en el eje izquierda – derecha.

en el Partido Justicialista argentino al cual el liderazgo kirchnerista imprimió un discurso de “Patria Grande”.

El interés en la relación con Estados Unidos de América aparece con un peso superior al 50% de las preferencias en los casos de Brasil, Chile y Venezuela, tomando a todos los legisladores de cada país como unidad de análisis. Ninguno de los partidos de izquierda, asumiendo al Partido Justicialista dentro de esta clasificación, privilegia de forma relevante con Estados Unidos de América.

El “giro a la izquierda” trajo aparejado un conjunto de reorientaciones en la política exterior de países con gobiernos de izquierda o progresistas. Como señala Constanza Moreira:

*“Una de las principales características de los gobiernos de izquierda en América Latina (y de las izquierdas en general) ha sido el giro que le han impuesto a su política exterior. La búsqueda de un diálogo Sur – Sur desde el gobierno de Lula, la revitalización del Mercosur con la incorporación de Venezuela y el avance en la constitución del Parlamento del Mercosur, la prédica ‘latinoamericanista’ de Chávez, con su decidido apoyo a los gobiernos de izquierda en América latina (especialmente a Bolivia, Ecuador y Cuba), la conformación de la Cumbre Sudamericana, la creación del Banco del Sur, entre otros, son parte de esta ‘marca’ de las izquierdas latinoamericanas. Sin embargo, estos esfuerzos han sido hechos muy a contragusto de buena parte de la elite en estos países, y también con la resistencia de una parte de la izquierda que no se reconoce con los procesos venezolano, boliviano o ecuatoriano. La tesis de las ‘dos izquierdas’ una ‘populista’ y otra ‘socialdemócrata’, (Lanzaro 2007) aun a pesar de la enorme carga valorativa que conllevan, sugiere posturas de izquierda diferentes, y refleja parte de lo que en realidad pasa.” (2009: 127).*

Estas reorientaciones no estuvieron exentas de debates interpartidarios, y con fuertes debates intrapartidarios como es el caso de Uruguay donde se “[...] *ha vivido contradictoriamente este proceso, con el debate sobre la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, y la postura de una parte de ella [la izquierda] con relación al Mercosur.*” (Ibídem: 127 – 128). De esta manera, atender a la dinámica política y la alternancia inter e intrapartidaria se constituye en un aspecto clave para comprender las orientaciones de la política exterior uruguaya, sus cambios y sus permanencias.

#### **4.2 Entre el regionalismo abierto en clave liberal y la zona de libre comercio (1985-2000).**

La transición a la democracia, el clima liberal de época y su influencia sobre los gobiernos, la competencia política en Uruguay y los nuevos formatos de gobierno contribuyeron a un acuerdo interpartidario en la orientación de la política exterior. Como señalara el primer Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Luis Alberto Lacalle (PN), Héctor Gros Espiell: “[...] *aunque hay que bregar por una integración latinoamericana más estrecha, ningún latinoamericano debe coartar el universalismo de la política exterior uruguaya.*” (El Día 23/04/1990). El escenario del regionalismo abierto, más abierto que regional como se verá más adelante, emergía como la orientación de consenso a partir de las preferencias de los partidos fundacionales (PC y PN)

Como señaló Jorge Lanzaro (2000), luego del retorno a la democracia Uruguay mostró formatos de gobierno en el que se destacan rasgos específicos de un presidencialismo de compromiso (en el primer gobierno de Julio María Sanguinetti) y un presidencialismo de coalición (en el gobierno de Luis Alberto Lacalle y en el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti). Este presidencialismo pluralista, sin mayorías parlamentarias propias pero con posibilidad de acuerdos puntuales o coalicionales, enfrentó dos grandes acontecimientos:

*“a. Las tareas de la ‘segunda’ transición, que se enganchan con los lances de la transición democrática –en una secuencia ‘dual’– y remiten a una serie compleja de reformas estructurales, que implican la redefinición del modelo de desarrollo. Es éste un proceso a través del cual el Uruguay queda emparentado a los demás países de la región y a la vez se distingue de ellos, en virtud del sello propio de las reformas y de su principio político: la ingeniería gradualista y moderada que las anima, el mantenimiento relativo de la centralidad del estado, los límites mismos de la liberalización y el acotamiento de las privatizaciones, como resultado de las posturas ideológicas y del veto de algunos actores sociales, pero sobre todo y muy especialmente a raíz de la competencia interpartidaria y de la gramática de gobierno, con las marcas de pluralismo que predominan en el escenario nacional. b. El realineamiento del sistema de partidos, que sale del dominio bipartidista tradicional e ingresa a un pluripartidismo moderado, merced al desarrollo sostenido de la izquierda, en un movimiento que despunta en la década del sesenta y se consolida después de la dictadura. Un realineamiento que acompaña la mutación sustantiva en las funciones de*

*los partidos –el paso de la gestión keynesiana a nuevos modos de gobierno político, de gestión pública y de regulación económica– que viene precisamente con la reforma del estado y del mercado. c. La Reforma Constitucional de 1996, que encuentra su causa en estos cambios y propone a su vez nuevas alternativas, a partir de una modificación mayor de las reglas en que se asentó el sistema uruguayo a lo largo del siglo XX.”* (Lanzaro 2001: 283 – 284).

En este marco, el sistema de partidos uruguayo estuvo inmerso en un proceso de transformación. En palabras de Jorge Lanzaro, este “*pluripartidismo bipolar*”, que ha transitado de la lógica de triángulo a la de bloques en una dinámica de competencia y cooperación, entre el compromiso y la coalición, ha dejado huellas en la producción de gobierno y en las reformas (2000: 177 – 191). El bloque de los partidos fundacionales logró tener en la arena de la política exterior un acuerdo en su posicionamiento, o una convergencia de preferencias. Y esta política se modificó de forma sustantiva en el desarrollo de los gobiernos del Frente Amplio. Adicionalmente debe decirse que la fracción mayoritaria o el peso mayoritario de un ala dentro del partido de gobierno también influyó en la orientación de la política exterior.

Durante el gobierno de Jorge Batlle, la fracción del Presidente y la visión del mismo (a veces en tensión con un canciller perteneciente a la otra ala de su partido) llevaron al desarrollo de una política de acercamiento mayor a Estados Unidos de América. En el caso de la izquierda, la competencia interpartidaria que arrojó un segundo gobierno con un mayor peso del ala izquierda del Frente Amplio mostró un mayor énfasis regional y en los países del sur emergente como aliados estratégicos.

Mientras la derecha política privilegió más el foco territorial de lo mundial (aunque teniendo a la región como plataforma) y a los países y bloques del mundo desarrollado como aliados estratégicos, la izquierda enfatizó más en lo regional y los aliados del sur emergente. Esta situación es similar a la que puede verse en el trabajo de Janina Onuki y Amâncio de Oliveira (2010), sobre el caso del Partido dos Trabalhadores (PT) y el Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), donde la división Norte – Sur es un parteaguas donde la izquierda prioriza las relaciones Sur – Sur mientras la derecha considera más adecuada la vinculación con los países desarrollados, y la integración regional que es impulsada por la izquierda, es resistida por la derecha que impulsa la apertura de mercados más allá de la región.

Los gobiernos del período 1985 – 2005 fueron protagonizados, en diferentes formatos, por partidos ubicados al centro y centroderecha del espectro ideológico del sistema político uruguayo. En 1985, el PC bajo un gobierno de partido se ubicaba en el centro, mientras que las coaliciones del PN y el PC de los tres gobiernos posteriores se ubicaba a la centro derecha, mientras el cambio en el posicionamiento ideológico del partido de gobierno se da en 2005 con la llegada del FA al gobierno, ubicado a la izquierda. Los cambios en la orientación de la política exterior correlacionan con los cambios en el posicionamiento ideológico de los partidos en el gobierno.

**Tabla 20. Posición ideológica de las coaliciones y los partidos de gobierno (1985 – 2010).**

	1985 - 1990	1990 - 1995	1995 – 2000	2000 - 2005	2005 - 2010
<b>Apoyan al gobierno**</b>	4,8	5,5	5,6	5,5	3,1
<b>Distancia máxima</b>	2,7	2,7	2,9	2,4	2,4

\* Posición en una escala de 1 al 10, donde 1 es muy de izquierda y 10 es muy de derecha. Entre paréntesis aparece el número de casos.

\*\* Promedios ponderados según el peso de cada partido en la coalición.

Fuente: PNUD (2008: 271)

La orientación de la política exterior se direccionó en un tránsito desde el escenario V, regionalismo abierto –cada vez, más abierto con el paso del tiempo y con un mayor énfasis liberal–, y el escenario VIII, zona de libre comercio. El primero intenta combinar, en lo que atañe al foco territorial elegido, el equilibrio entre la región y el mundo con amplitud de socios y aliados tanto de dentro como de fuera de la región según varía la agenda. El escenario VIII mantiene el foco territorial del anterior escenario pero realiza una priorización de los aliados y socios del mundo desarrollado. Particularmente, en este período la construcción regional buscó la plataforma de un proceso de integración regional básicamente económico-comercial desde la cual proyectarse con acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y con Estados Unidos de América.

Durante la presidencia de Jorge Batlle (2000 – 2005) el énfasis en estrechar los lazos con la potencia hemisférica fue la estrategia predominante, en el marco de un escenario de crisis. La agenda de la política exterior, ocupada al inicio del período en recolocar a Uruguay en el mundo luego del proceso dictatorial, fue tornándose eminentemente comercial durante la década de 1990 y los albores del siglo XXI.

De esta manera un senador de la oposición sintetiza el derrotero de la política exterior del Uruguay desde la vuelta a la democracia en 1985:

*“La política exterior ha fluctuado. Después de la dictadura tuvo una época de política de Estado que yo identifiqué con la gestión de Enrique Iglesias, donde claramente todos*

*los partidos compartíamos la visión que se llevaba adelante. Y eso se mantiene, porque el MERCOSUR también es una política de Estado, cuando se vota el MERCOSUR solo se oponen un par de diputados del Frente Amplio que no representaban a un sector importante, todo el resto vota el Tratado de Asunción. Yo creo que el quiebre con la política de Estado se produce con la crisis del 2002, o sea con la crisis de los países y del MERCOSUR. El punto de toque empieza con la devaluación del Real. La política exterior de Jorge Batlle a partir de ese momento no es una política consensuada. [...] Después hay como un retorno al consenso en torno a los problemas con Argentina durante el gobierno del Frente Amplio, pero ya no es completo, es solo en este aspecto. [...] Pero el Frente Amplio está en la etapa del MERCOSUR ideológico, que no es de Estado. Empieza en el primer gobierno del Frente Amplio este camino. [...] El MERCOSUR en los últimos años es un acuerdo en sintonía con el ‘giro a la izquierda’, es un acuerdo ideológico, y esto hace que dentro del país haya divergencias. Luego viene la UNASUR y esto es todavía más, porque es un acuerdo mucho más ideológico. Mujica intenta empezar una política de Estado. Todos los partidos van a La Haya [...]. Luego se complica con Argentina, viene lo de Venezuela y Paraguay.”*

A continuación se reconstruye la trayectoria de la política exterior uruguaya que suscitó los consensos. La que se ubicó en un regionalismo abierto, más abierto que regional. Un líder partidario de la oposición ubica particularmente en esta orientación el punto de los consensos, al menos de la oposición, al señalar que *“La política de Estado debe ser el regionalismo abierto. La pertenencia al MERCOSUR no debe ser incompatible con la apertura al mundo.”* Se recorre en los siguientes apartados la trayectoria de este proceso.

#### **4.2.1 La política exterior en el primer gobierno de Julio María Sanguinetti (1985 – 1990).**

El primer gobierno pos dictadura fue de partido minoritario. El partido del Presidente representaba el 41,3% de la Asamblea General (ver tabla 21) y su fracción el 25%.<sup>105</sup> Julio María Sanguinetti disputó la Presidencia de la República con Jorge Pacheco Areco, bajo las reglas del doble voto simultáneo.

**Tabla 21. Resultados de las elecciones de 1984 (votos válidos).**

<b>Partido</b>	<b>% de votos</b>	<b>% Asamblea General</b>
Partido Colorado (PC)	41,2	42,3
Partido Nacional (PN)	35,0	35,4
Frente Amplio (FA)	21,3	20,8
Unión Cívica (UC)	2,5	1,5

*Fuente: Mancebo (1993: 51).*

<sup>105</sup> Los datos relativos al porcentaje de la Asamblea General correspondiente a la fracción del Presidente se tomaron de Daniel Chasqueti (1999: 38).

Desde el punto de vista de la ubicación ideológica de los partidos, en ese período el PC se ubicaba a la derecha del espectro político, el FA a la izquierda y el PN en el medio. Como puede observarse los partidos fundacionales presentaban una superposición en el eje izquierda – derecha (ver tabla 22).

**Tabla 22. Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda derecha en 1986.<sup>106</sup>**

	Todos los miembros del Parlamento ven	Miembros de los partidos evaluados	Autoidentificación de los miembros de los partidos evaluados	(N)
<b>FA ala derecha</b>	3,3	2,6	2,4	16
<b>FA</b>	2,9	3,0	2,1	24
<b>FA ala izquierda</b>	2,1	2,4	1,7	8
<b>PC ala derecha</b>	8,7	5,8	6,2	4
<b>PC</b>	7,1	5,4	4,8	31
<b>PC ala izquierda</b>	7,1	5,3	4,5	27
<b>PN ala derecha</b>	7,9	6,5	5,7	6
<b>PN</b>	5,9	5,0	4,3	40
<b>PN ala izquierda</b>	5,4	4,6	4,1	34
<b>Distancia máxima</b>	6,6	4,1	8,5	

Fuente: González (1993: 116).

Como señala María Ester Mancebo (1991), la idea de “*unidad nacional*” se hizo presente en los discursos durante la campaña electoral de 1984. Las élites políticas uruguayas parecían mostrar un interés marcado en la importancia de cooperar para la reconstrucción del orden democrático luego de once años de dictadura cívico-militar.

Luego de las elecciones, el candidato triunfante, Julio María Sanguinetti (PC) lanza la propuesta de construir un “*gobierno de unidad nacional*”. Para ello mantuvo reuniones con los principales líderes de la oposición: Wilson Ferreira (PN), Líber Seregni (FA) y Juan Vicente Chiarino (UC). El planteo del futuro Presidente buscaba lograr acuerdos programáticos, a partir de continuar con el diálogo establecido en la Concertación Nacional Programática (CONAPRO),<sup>107</sup> y a partir de estos culminar los mismos con un gabinete multipartidario.

Frente a la propuesta del partido triunfador, la oposición tomó diferentes posiciones. La UC tomó una actitud favorable frente a la propuesta, pero el FA y el PN tendieron a rechazarla. Por la Patria y el Movimiento Nacional de Rocha se oponían y la Unión Nacional y Herrerista de Dardo Ortíz se manifestaba afín a que nacionalistas integraran

<sup>106</sup> El campo abarcó 107 legisladores. Las respuestas están ponderadas según las fracciones principales. Los totales son el número mínimo de respuestas incluidas en los promedios de cada fila. El N total incluye las respuestas de los dos representantes de la Unión Cívica. La primera columna se basa en el N total, e incluye 97 respuestas o más en cada entrada. Las alas de las fracciones fueron definidas de la siguiente manera: para cada lema, se consideró parte de su ala derecha (o izquierda) a las fracciones según la autoidentificación de sus votantes (González 1993: 114-118).

<sup>107</sup> La misma se constituyó como espacio de donde diferentes fuerzas políticas, sociales, y gremiales del Uruguay se congregaron a reflexionar y realizar propuestas, diagnósticos y proponer compromisos frente a los grandes problemas del país en el marco del retorno a la democracia.

el gabinete. Luis Alberto Lacalle, quien sería electo Presidente en 1989, se opuso a integrar el gabinete y dudó de apoyar en el Parlamento a las iniciativas coloradas.

Finalmente, en enero de 1985 el PN y el FA manifestaron que no integrarían el gabinete, mientras el Presidente electo (Julio María Sanguinetti) realizó una nueva propuesta: que en su gabinete se integraran ciudadanos no colorados destacados que podrían actuar a título personal. *“El término ‘Gobierno de unidad nacional’ fue entonces sustituido por el de ‘Entonación Nacional’.”* (Mancebo 1991: 30).

El gabinete se integró con siete colorados, un cívico y dos nacionalistas.<sup>108</sup> El Canciller no representaba a su partido, fue designado un independiente del PN con una amplia experiencia a nivel internacional. Enrique Iglesias, figura cercana a Wilson Ferreira Aldunate y secretario ejecutivo de Comisión Económica para América Latina (CEPAL), fue nombrado Canciller de la República desde el 1° de marzo de 1985. Ocupó su cargo hasta el 22 de febrero de 1988, siendo sustituido luego por Luis Barrios Tassano quien culminó el período de gobierno, siendo éste un hombre del Partido Colorado, integrado al Batllismo Unido, la fracción del Presidente.

Las principales líneas de acción del gobierno fueron la integración regional, la acción multilateral en los planos político y económico-comercial, el relacionamiento con las potencias del mundo desarrollado y la búsqueda de restablecer y establecer las relaciones del país con varios países, teniendo la acción pragmática como acción táctica. En este mismo sentido Lincoln Bizzozero y Carlos Luján señalan que:

*“En el períodos de la transición democrática la política internacional del Uruguay presentó cuatro núcleos fundamentales. En un primer conjunto se encuentra el relacionamiento con los EEUU, complementado con sus asuntos económico-financieros (deuda externa, fomento del libre comercio a través del GATT)<sup>109</sup> y con la problemática política estratégica (involucramiento en la crisis centroamericana). En el segundo nivel, está la relación con la subregión, especialmente en su aspecto de cooperación internacional con los dos principales vecinos, que actúa como precedente de una integración subregional, y se correlaciona con el tema del Atlántico Sur y el conflicto de las Malvinas. En un tercer nivel se ubican las relaciones generales del país con el*

---

<sup>108</sup> Debe señalarse que los nacionalistas integraron el gabinete a título personal. Se comparte el criterio con Daniel Chasquetti (1999: 39) que, desde el punto de vista estricto, existió una coalición de gobierno pues el Partido Colorado contó con el apoyo de la Unión Cívica (dos diputados) en el Parlamento, e integró el Gabinete ocupando el Ministerio de Defensa. Pero no se la considera como tal por el escaso apoyo político y su poca relevancia en su desempeño como socio en el gobierno.

<sup>109</sup> GATT por su nombre en inglés: *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio).



*mundo desarrollado, principalmente con Europa Occidental en general y con países como España en particular. En un cuarto y último nivel el país ha intentado intensificar sus relaciones, en el campo latinoamericano y en el de los países socialistas.”* (Bizzozero y Luján 1992: 61).

Como se verá a continuación se propone un reordenamiento de estos ámbitos de acción de la agenda externa del país entre 1985 y 1990. Recordando el período un ex integrante del Poder Ejecutivo señaló que *“El Partido Colorado tuvo una política exterior internacionalista y multilateralista [...] que logró el apoyo de otros partidos también.”* Resaltando una diferencia con el período anterior, al decir que *“Cuando se vuelve a la democracia se corta con un énfasis más panamericanista.”*

En el ámbito regional, Uruguay adoptó dos ejes de trabajo durante el período: su incorporación al germinal proceso de integración de la subregión y la participación en procesos de concertación política en el ámbito latinoamericano.

En el primer eje fue el más relevante en este ámbito. El contexto regional gravitaba a la hora de algunas elecciones sustantivas. Uruguay ingresa a los procesos subregionales de integración a través del relacionamiento bilateral con Argentina, pues Brasil se encontraba recuperando la democracia.

Días antes de asumir como Presidente, Sanguinetti y el Presidente de Argentina, Raúl Alfonsín, avanzaron en una línea de trabajo clave para el futuro regional de Uruguay. A partir de la implementación del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) de 1974, iniciarían un proceso de estrechamiento de las relaciones y de integración bilateral. Esto se reafirma posteriormente, ya bajo el gobierno de Sanguinetti, con la firma de la Declaración de Colonia sobre Integración Económica y Social, con el fin de fortalecer el CAUCE como herramienta de integración, y del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica II (CAUCE II).

La agenda de Uruguay con Argentina comenzó a fortalecerse con la inclusión de temas como el puente Colonia-Buenos Aires, el Control Único de Fronteras, comunicaciones telefónicas, cooperación, integración y aspectos logísticos y portuarios. Al mismo tiempo se comenzó la elaboración de posiciones conjuntas sobre la deuda externa latinoamericana y las negociaciones del GATT, conjuntamente con Brasil, y en aspectos

vinculados al proteccionismo desleal llevado adelante por Estados Unidos de América y Europa.<sup>110</sup>

Paralelamente, la integración argentino-brasileña avanzaba y Uruguay es invitado a analizar su inserción en dicho proyecto. A partir de ese momento Uruguay comienza a avanzar con mayor celeridad en la relación con Brasil, a partir de la realización de acuerdos de Expansión de los Intercambios Comerciales y de Cooperación Científica y Tecnológica. Particularmente interesa destacar la concreción con Brasil del Protocolo de Expansión Comercial II (PEC II) que ampliaba las preferencias a productos uruguayos otorgadas mediante el PEC de 1975.

Paralelamente se concretó el Segundo Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín y el Protocolo para el Aprovechamiento de los Recursos Hídricos del Tricho Limítrofe del Río Yaguarón. Mientras se continuó avanzando en la integración con Argentina, discutiéndose temas de energía, integración física y fronteras, lográndose el establecimiento de los Comités de Frontera argentino-uruguayos de Concordia-Salto, Colón-Paysandú y Gualaguaychú-Fray Bentos.

En 1988 se produce la iniciativa uruguaya de asociarse al proceso de integración que desarrollaban Argentina y Brasil. De esta manera se iniciaron las negociaciones sobre los términos del ingreso de Uruguay al proceso de integración con Argentina y Brasil. Con la firma, por parte de los tres países, del Acta de Alborada Uruguay se incorpora formalmente al proceso bajo los principios de flexibilidad y equilibrio. A finales de ese año se firma la Decisión Tripartita N°2 que inserta a Uruguay en los Protocolos Argentino-Brasileños N° 9, 16 y 19 (biotecnología, comunicaciones y administración pública). Un elemento sustantivo en el que se avanzó fue, también, que Uruguay comenzaría a proyectar su participación en la zona de libre comercio entre Argentina y Brasil.

En el ámbito regional el segundo eje de acción se complementó con la participación Uruguaya en el Grupo de Apoyo a Contadora en el marco del impulso a los procesos de

---

<sup>110</sup> Durante el período Uruguay se manifestó discursivamente y en los hechos apoyando el reclamo de Argentina sobre las Islas Malvinas. Ejemplo de esto fue la negativa a la recalada del buque británico *Indiana I*, en el puerto de Montevideo, que se dirigía a las Malvinas.

paz en Centroamérica y el involucramiento en el proceso de creación del Grupo de Río, en tanto espacio de concertación política latinoamericano.<sup>111</sup>

En el ámbito multilateral Uruguay desplegó un conjunto de acciones, en el plano político y en el económico financiero. En el primero se enfatizó el trabajo en lo relativo al cierre del Caso Uruguay en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, luego del restablecimiento de la democracia. Las acciones del país intentaron mostrar el apego del nuevo gobierno a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y presentar el accionar en este campo.<sup>112</sup>

En la dimensión económico-comercial multilateral el país fue sede a la Ronda Uruguay del GATT y sancionó leyes que promovían el comercio y las inversiones.<sup>113</sup> Mientras que en el plano financiero internacional, el país buscó mejorar su situación. Para ello intenta ganar tiempo para preparar la negociación con el Fondo Monetario Internacional (FMI), concretando un acuerdo *stand-by* de 18 meses para apoyar financieramente la economía uruguaya y habilitar una renegociación de la deuda externa. Al año siguiente, el gobierno modifica el tipo de acuerdo con el FMI a uno de “*supervisión reforzada*”, el cual le daba la posibilidad al Fondo de monitorear semestralmente la economía uruguaya, sin la condición de existencia de financiamiento. Al año siguiente se comienza a explorar posibilidad de refinanciar la deuda externa en el marco de la propuesta estadounidense del “*Plan Brady*”.

Las relaciones con los países desarrollados también ocuparon un lugar relevante. Se modifican acuerdos comerciales con Canadá y con Europa, en aquel momento la Comunidad Económica Europea (CEE), se negoció y logró un aumento en la cuota de exportación cárnica (Hilton Beef) y se logró incluir dentro del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) nuevos productos y aumentar los cupos ya incluidos.

En 1986, se iniciaron conversaciones con Estados Unidos de América para buscar acuerdos de libre comercio sectoriales, a la vez que se solicitaron cuotas de exportación para algunos alimentos. En 1988, George Shultz, Secretario de Estado de los Estados

---

<sup>111</sup> Debe señalarse que en el plano económico-comercial, en este período, Uruguay suscribió en el Marco de ALADI un Acuerdo de Complementación Económica con México.

<sup>112</sup> En el ámbito multilateral, Uruguay se involucró en el debate sobre no proliferación de armas nucleares y suscribió el Tratado Antártico.

<sup>113</sup> Ley 15.921 de Zonas Francas que posibilitaba la asignación de facilidades tributarias y aduaneras y libertad financiera. Y perseguía la idea incentivar la instalación de inversiones de tipo industrial, comercial y de servicios dirigidas a la exportación. La Ley 15.939 de promoción de la Forestación establecía subsidios y estímulos fiscales para radicar inversiones.

Unidos de América, durante su visita a Uruguay manifestó la importancia de creación de un libre mercado en América Latina. La iniciativa estadounidense avanzaría en años subsiguientes y Uruguay, desde la plataforma mercosuriana futura, impulsaría este proceso.

Se buscó durante todo el período restablecer relaciones con países y establecer nuevas relaciones, comerciales, financieras y de cooperación, entre otros campos.<sup>114</sup> El pragmatismo fue una seña de identidad de esta estrategia. El signo político de los países no pareció importar. Recordemos que a pesar de estar en tiempos, finales, de la Guerra Fría, Uruguay apostó a relacionarse con la mayor diversidad de países posibles. Por ejemplo en el verano de 1988 rompió relaciones con Taiwán y estableció relaciones diplomáticas con la República Popular de China, firmando dos convenios, uno comercial y otro de Cooperación Económica y Técnica.

La política exterior durante este período tuvo la tarea de reconstituir lazos y construir nuevos, a la vez que reposicionar al país en el marco de los estados democráticos. Como señalan Lincoln Bizzozero y Carlos Luján (1992) y Wilson Fernández Luzuriaga (2012), la designación de Enrique Iglesias fue clave para el inicio de una política exterior de consenso, al menos entre los partidos fundacionales, basada en la exportación, apostando a la subregión y a una multiplicidad de países fuera de la región como destinos comerciales.

En síntesis, la orientación de la política exterior buscó un equilibrio entre la región y el mundo, oscilando entre la relación panamericana que incluye a Estados Unidos de América y la importancia del proceso subregional liderado por los vecinos (Argentina y Brasil), a la vez que implementó relacionarse con una multiplicidad de países en diferentes temas de la agenda. Por lo tanto puede afirmarse que la política exterior del primer gobierno de Sanguinetti se posicionó en el escenario V, regionalismo abierto, aunque la apertura y búsqueda de mercados, incluido el de Estados Unidos de América, estuvo muy presente en la agenda.

#### **4.2.2 La política exterior en el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990 – 1995).**

Luis Alberto Lacalle fue electo presidente con el 38,9% de los votos. Su partido (PN) ocupó el 40% de la Asamblea General y su fracción, el herrerismo, el 26%. Como

---

<sup>114</sup> Algunos de ellos fueron Venezuela, Cuba, Angola, Qatar, Tanzania, Alemania, Bangladesh, Corea del Sur, Singapur, Congo, China, Los Países Bajos, Suiza y Hungría.

señala Daniel Chasquetti, en febrero de 1990, “[...] *Lacalle logró un trabajoso acuerdo con todas las fracciones del Partido Colorado.*” (1999: 39).<sup>115</sup> Se iniciaba un gobierno de coalición.

**Tabla 23. Resultados de las elecciones de 1989 (votos válidos).**

<b>Partido</b>	<b>% de votos</b>	<b>% Asamblea General</b>
Partido Nacional (PN)	38,9	40,0
Partido Colorado (PC)	30,3	30,0
Frente Amplio (FA)	21,2	21,5
Nuevo Espacio (NE)	9,0	8,5

*Fuente: Mancebo (1993: 51).*

La coalición construida adoptó el nombre de “*Gobierno de Coincidencia Nacional*” y formó su gabinete con ocho ministros del PN y cuatro del PC. Este acuerdo a nivel del Ejecutivo le permitía, al Presidente, contar con el apoyo de 84 legisladores, lo que significaba el 64% de la Asamblea General. El acuerdo a nivel de políticas a impulsar implicaba la votación de un conjunto de leyes:

*“a) Ajuste Fiscal; b) Forma de elección de los Directores del CODICEN y Consejos Descentralizados;<sup>116</sup> c) Creación del Ministerio de Vivienda; d) Reforma del Estado y Privatizaciones; y e) Reforma de la Seguridad Social. Si bien durante los primeros meses existieron fuertes tensiones entre los miembros de la coalición, la alianza gestada permitió la aprobación de una serie de medidas relacionadas con la desregulación de la economía, la integración exterior del país y la Reforma del Estado.”* (Chasquetti 1999: 39 – 40).

**Tabla 24. Coaliciones durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990 -1995).**

<b>Período</b>	<b>Gobierno de...</b>	<b>% de la Asamblea General</b>	<b>Duración ( meses)</b>
Marzo 1990 – Mayo 1991	Coalición mayoritaria	64,6	15
Mayo 1991 – Marzo 1993	Coalición minoritaria	47,6	21
Marzo 1993 – Marzo 1995	Coalición minoritaria	30,7	24

*Fuente: Chasquetti (1999: 39).*

Los cuatro ministerios considerados el “*corazón del gobierno*” (Interior, Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores y Defensa Nacional), en la integración inicial del gabinete, quedaron en manos de la fracción del Presidente. Durante este período de gobierno la Cancillería estuvo primero en manos de Héctor Gross Espiell,<sup>117</sup> de la misma fracción del Presidente, desde el 1º de marzo de 1990 al 4 de enero de 1993 y

<sup>115</sup> Quince días luego de asumir el nuevo gobierno, el Senador Pablo Millor rompió con la Unión Colorada y Batllista, pasando a la oposición.

<sup>116</sup> Órganos de gobierno de la Educación Pública en nivel Primario y Secundario.

<sup>117</sup> Contaba con gran reconocimiento por su labor en el ámbito internacional. Había sido Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, integrante de la Comisión de Derechos Humanos de la OEA y Subsecretario General de las Naciones Unidas.

desde esta fecha al 1º de marzo de 1995 en manos de Sergio Abreu, también del PN, pero en este caso de Renovación y Victoria, fracción escindida del Movimiento Nacional de Rocha, sector tradicionalmente no herrerista.<sup>118</sup> Este gesto buscaba mantener la cohesión intrapartidaria en momentos en que la coalición de gobierno vivía la segunda retirada de socios de entre sus filas.

El PN, y particularmente el herrerismo, se encontraba en un proceso de readaptación de su mirada en lo que atañe a la política exterior, dando mayor primacía a sus componentes liberales y aperturistas, acompañados de un accionar táctico caracterizado por el pragmatismo, manteniendo la visión de la importancia de la región como plataforma para la inserción internacional. La cercanía ideológica de los partidos integrantes de la coalición de gobierno permitió la coincidencia interpartidaria de ver en el “*regionalismo abierto*” a la orientación de la política exterior en el marco de un proceso de liberalización, desregulación y apertura económica, acorde con el clima de época. Como puede observarse en la tabla 25, el PC y el PN se posicionaban muy próximos en el eje izquierda – derecha, y el promedio de la coalición de gobierno la ubicaba en la centroderecha, lo cual es congruente con la estrategia de política exterior que se impulsó.

**Tabla 25. Posición ideológica de los partidos políticos uruguayos (1990 – 1995).**

<b>Partido</b>	<b>Promedio*</b>	<b>(N)</b>
PC	5	(20)
PN	5,6	(20)
FA	2,9	(25)
Apoyan al gobierno**	5,5	
Distancia Máxima	2,7	

\* Posición en una escala de 1 al 10, donde 1 es muy de izquierda y 10 es muy de derecha. Entre paréntesis aparece el número de casos.

\*\* Promedios ponderados según el peso de cada partido en la coalición.

Fuente: *Elaboración propia a partir de PNUD (2008: 271).*

Debe señalarse que el concepto de regionalismo abierto que estructuró la orientación de la política exterior del gobierno de Lacalle y, como se verá más adelante también hizo lo propio en el segundo gobierno de Sanguinetti, difiere del valor homónimo de la variable dependiente que se presentó en el capítulo 3.

<sup>118</sup> El sector Renovación y Victoria tenía como líder al Vicepresidente de la República (1990 – 1995), Gonzalo Aguirre.

El origen de esta conceptualización de “*regionalismo abierto*”, adoptada por este gobierno, se encuentra en propuestas lanzadas por la CEPAL,<sup>119</sup> donde el mismo es entendido como el:

*“[...] proceso que surge al conciliar [...] la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen.”* (CEPAL 1994a).<sup>120</sup>

En el documento se busca diferenciar esta estrategia de la mera apertura comercial y la promoción indiscriminada de exportaciones, ya que se agrega un “*[...] ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región*” (CEPAL 1994a). Pero debe señalarse que, en términos generales, la visión de integración que se propone es esencialmente comercial, centrado en rebajas arancelarias y apertura de mercados nacionales al exterior. Este enfoque liberalizador no se restringía a la región, sino que la apertura era al mundo con el supuesto de una mejor inserción de las exportaciones generado por una mayor competitividad. En este enfoque las instituciones políticas aparecían jugando un rol marginal:

*“Las instituciones encargadas de impulsar procesos de integración económica deben estar en consonancia con el grado de avance de los mismos procesos. Si sólo se trata de abolir los obstáculos a la libre circulación de mercancías, las instituciones podrán ser predominantemente intergubernamentales y relativamente modestas. En cambio, para conducir procesos más complejos, que contemplen la coordinación de políticas, se precisan instancias también más desarrolladas y de carácter intergubernamental. En todo caso, cabría evitar la adopción de compromisos rígidos y favorecer más bien esquemas flexibles, dotados de la adaptabilidad necesaria como para que sea la propia dinámica del proceso la que imponga el ritmo de desarrollo institucional.”* (CEPAL 1994a).

En el plano de la integración regional y en su conjugación con estrategias liberales, desde filas del propio PN se manifiestan algunas tensiones. Un miembro del herrerismo

---

<sup>119</sup> La referencia son los documentos CEPAL 1990, 1994a y 1994b.

<sup>120</sup> Las referencias a este documento carecen de número de página pues fueron tomadas de la versión web en formato html.

señala que *“En política internacional, Lacalle transformó al partido. Lacalle es más liberal que Herrera [...] En el Partido Nacional no hay unanimidades en este campo. Hay un consenso de golpear el romanticismo voluntarista latinoamericanista del Frente Amplio.”* Desde filas no herreristas, este proceso de readaptación de la visión regional generó críticas.<sup>121</sup> Un senador del sector no herrerista reflexionó de esta manera sobre este proceso:

*“La ruptura de la década del noventa con sus raíces y su matriz provocó esto. El Partido Nacional proviene de una matriz ideológica [...], los blancos somos antimperialistas, federales, rosistas [...]. Me identifico con Oribe. Soy anti imperialista. Para mí la nación es América Latina. [...] El herrerismo tiene una mirada más nacionalista, más encerrada y ve las alianzas por la vía del comercio. Eso yo no lo comparto. [...] El herrerismo se quedó en el neoliberalismo de los noventa. Para mí el quiebre del partido estuvo ahí, porque el Partido se transformó por la necesidad de ganar el gobierno. Fue influenciado exteriormente por el Consenso de Washington, que penetró en el modelo económico. El modelo de Wilson Ferreira murió con él en 1989. El Partido gobernó, bastante bien en muchas cosas, pero lejos del wilsonismo. En lo que tiene que ver con la integración nada que ver, el partido gobernó como un partido liberal. Para mí ahí quebró el partido [...], ahí se separó de sus raíces. Se aproximó al Partido Colorado, liberal y unitario. Para ganar una elección hicieron la reforma de 1996. Para ganar una elección formaron el ‘partido rosado’ y terminaron entreverados, sin saber quiénes son ni respetar sus matrices.”*

El proceso de integración tuvo en el año 1990 un punto de inflexión. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay impulsaban la creación de un mercado común en la subregión. Paraguay es invitado a unirse al proceso, mientras Chile al evaluar su modelo de inserción tomó la decisión de ser observador del proceso. Como señalan Miriam Saraiva y Laura Tedesco:

*“[...] el nuevo modelo de integración fue percibido por los países latinoamericanos como una forma de aumentar su competitividad económica y de enfrentar desafíos y presiones internas y externas resultantes de la economía globalizada. De este modo, con el cambio de década tuvo lugar un reimpulso en el proceso de integración del Mercado Común Centro-Americano y del Pacto Andino, orientados hacia el establecimiento de una unión aduanera, y la formación del Mercosur con el mismo*

---

<sup>121</sup> El programa de gobierno para las elecciones de 1994 del candidato del PN Alberto Volonté, en los aspectos relativos a la política exterior fue coordinado por Alberto Methol Ferré, tenía una mirada diferente a la herrerista, con un énfasis menos aperturista y más regional.



*propósito. Estos agrupamientos [...] se caracterizaron por la apertura al exterior con la liberalización de las economías y, al mismo tiempo, buscaron tornarse más atractivos para el capital externo general. La opción por un proceso de integración de carácter abierto y funcionando como canal de inserción en la economía internacional se convirtió en un mecanismo importante en el arco de las acciones externas.”* (2004: 478 – 479).

Uruguay, al igual que Argentina y Brasil, en este período intentaría avanzar por la senda aperturista y liberal. A inicio de la década de 1990: *“La coincidencia en la aplicación de políticas económicas de corte liberal por los gobiernos de Collor y Menem –aunque con menos éxito en el caso brasileño– contribuyó a la adopción del modelo de integración con apertura para el exterior.”* (Ibídem: 503).

En la década de 1990, Argentina aplica una estrategia convergente con el concepto de *“Estado Comercial”* (*Trading State*) de Richard Rosencrance (1986). La política exterior se constituyó en un elemento central de la transformación liberal de la economía y del Estado. Esta estrategia, junto a la liberalización económica colocó como piedra angular a la atracción de inversores y la mirada estaba puesta en Estados Unidos de América como líder regional y global. La idea de soberanía se relacionaba con la idea de desarrollo económico, ya que un Estado soberano debía ser un Estado desarrollado, quedando, así, la política exterior subordinada a la política económica.

En el caso brasileño, Fernando Collor de Mello realizó un empuje de apertura en clave liberal, que fue matizada con su caída y la asunción de Itamar Franco quien poseía posturas más nacionalistas. El empresariado brasileño se manifestó aperturista pero no realizó una apuesta decidida a favor de esta estrategia. Fernando Henrique Cardoso desde 1994 reenfatizó el aperturismo, aunque a la interna del país se encontraban en pugna dos corrientes de opinión. Una liberalizante y la otra más cautelosa frente a la acción a tomar en el escenario internacional, que vivía cambios significativos y rápidos en la época, considerando que lo mejor era el análisis caso a caso para elegir la estrategia a seguir (Saraiva y Tedesco 2004: 493 – 494).

La Argentina de Carlos Menem y el Brasil de Fernando Collor de Melo se alejaban del Tercer Mundo y se reorientaba hacia el Norte Desarrollado liderado por Estados Unidos de América (Ibídem: 496). Uruguay convergía en esta estrategia a partir de sumarse a los acuerdos regionales entre ambos países que dieron lugar a la consolidación del MERCOSUR.

Este proceso tuvo diferentes reacciones en el Servicio Exterior de los países. A diferencia de las corporaciones diplomáticas argentina y uruguaya, la brasileña con una constitución más fuerte como “burocracia aislada” se manifestó divergente por momentos y en algunos de sus arenas, frente a los cambios de orientación, vio limitada su “autonomía relativa”. La visión presente en Itamaraty de un orden internacional inestable y transitorio, con un liderazgo estadounidense que debía adaptarse al nuevo contexto, impactaba en un posicionamiento menos marcadamente pro estadounidense que el argentino. Este nuevo escenario internacional, desde la interpretación brasileña, permitiría establecer acuerdos o coincidir con países según variaban los temas de la agenda (Ibídem: 496 – 499).

En el caso uruguayo, la apertura comercial al mundo se colocó como objetivo clave, lo que implicaba amplitud de socios, sin por ello dejar de conceder un lugar central a la alianza con Estados Unidos de América en este plano. La integración regional era funcional a este objetivo, ya que avanzaba con el plano económico comercial en el centro de la estrategia de acción y se enmarcaba en el paradigma general, entonces reinante en la región, que veía en el neoliberalismo la bitácora para la reorientación de acciones en las políticas públicas y en la articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

El sector privado uruguayo veía con buenos ojos el proceso, ejemplo de esto es lo que solicitaba al gobierno, en diciembre de 1988, el Departamento de Estudios Económicos de la Cámara de Industria: “[...] *un estrecho seguimiento del tema y de sus eventuales efectos sobre Uruguay, desde el momento en que la opción parece ser de hierro, y la integración, si bien con mayores riesgos, parecen vislumbrarse beneficios cuantitativa y cualitativamente distintos.*” (Citado por Pérez 2011: 68). Partiendo del relato realizado por Sergio Abreu (1991), Romeo Pérez señala que:

*“[...] la inquietud trasladada por los industriales determinó una pronta iniciativa de la Presidencia de la República, que convocó en reserva los principales dirigentes de todos los partidos con representación parlamentaria a fin de someter a sus opiniones no el problema desnudo (los riesgos para los canales de comercialización en las latitudes regionales de nuestras exportaciones) sino una línea de acción: el propósito de incorporarse como tercer miembro pleno al diseño de integración que aplicaban los dos vecinos y que el país hasta entonces se había limitado a observar. Los partidos tomaron con irreprochable responsabilidad la iniciativa, y transcurridos unos pocos días de deliberación y consultas, comunicaron en una segunda reunión sus*

*pronunciamientos respectivos, todos ellos propicios a la propuesta presidencial. Se comenzaba así a elaborar el apoyo virtualmente unánime con que el Tratado de Asunción sería aprobado por el Parlamento, meses después.” (Pérez 2011: 68 y 69).*

Los partidos, como intermediadores de intereses se ponían al frente del proceso. A partir de la adhesión uruguaya al proceso de integración se comenzó con la aplicación de un conjunto de medidas para favorecer la integración, como fue liberar la importación de bienes de capital provenientes de Brasil, Argentina y Paraguay. A la vez que se comenzó a avanzar en una agenda bilateral con los tres países para impulsar la integración. Mientras en el período anterior Argentina fue el país que concentró mayor actividad relevante en lo bilateral, en este período la tendencia a concentrar la misma con Brasil se incrementó.<sup>122</sup>

El 26 de marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción, mediante el cual se creaba el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En el Parlamento su ratificación fue por unanimidad en el Senado, mientras que solamente dos diputados del Frente Amplio votaron en contra en la Cámara de Representantes.<sup>123</sup> En 1994 el proceso de integración se robusteció con la construcción institucional que planteó el Protocolo de Ouro Preto. El regionalismo abierto que se planteaba ponía un fuerte énfasis en la apertura al mundo, hecho que se puede ver en la agenda externa que el bloque buscaba desarrollar con la Unión europea y con Estados Unidos, que en estos años concretaba el NAFTA<sup>124</sup> y proponía lazos comerciales con América Latina.

Como recuerdan varios legisladores nacionalistas, el proceso de incorporación al proceso de formación del MERCOSUR fue guiado, también por una perspectiva política pragmática. Un legislador herrerista entrevistado señaló:

---

<sup>122</sup> Con Brasil en el período se realizaron varias acciones vinculadas a temas fronterizos (Acuerdo de Cooperación para el aprovechamiento de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca del Río Quaraí; Instalación del Comité de Frontera Artigas-Quaraí; Acuerdo sobre Asuntos Fronterizos e Intercambio Comercial; Acta Adicional al Tratado de la Laguna Merín y al Protocolo del Río Yaguarón; Grupo Permanente de Cooperación Consular Uruguay-Brasil; Comisión Mixta Uruguayo-Brasilera para el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim). En el tema seguridad se concretó un Acuerdo de Cooperación para Combate al Narcotráfico y en materia de telecomunicaciones se suscribió un Convenio entre Argentina, Brasil y Uruguay. En materia ambiental se firmó el Acuerdo para la Cooperación Ambiental entre ambos países con el propósito de prevenir, reducir y combatir los impactos ambientales.

<sup>123</sup> Los diputados fueron Hugo Cores del Movimiento de Participación Popular (MPP) y Sergio Previtali de Democracia Avanzada, quienes desde el ala izquierda del Frente Amplio no acompañaron la iniciativa, visibilizando el proyecto de integración como funcional al avance del modelo neoliberal.

<sup>124</sup> Por sus siglas en inglés (North American Free Trade Agreement), Tratado de Libre Comercio de América del Norte que incluye a Estados Unidos de América, México y Canadá.

*“El herrerismo tiene en política exterior una gran dosis de pragmatismo. Hay principios y a partir de allí, hay aplicación en la realidad con criterios de ubicuidad. El país es pequeño y debe moverse con facilidad y versatilidad. Cuando Uruguay ingresa en el MERCOSUR, Chile lo iba a hacer también, cuando esto no pasa se invita a Paraguay, es simplemente por una lógica histórica, porque hay un sentimiento de protección hacia el Paraguay que solo lo tiene el Partido Nacional. Pero también era para no quedar entre Argentina y Brasil solos, para sumar uno más [...] tener un socio menor más que nos ayude a equilibrar la balanza.”*

Desde filas del herrerismo, este proceso se veía como la instalación de una plataforma para la apertura comercial a nivel global, en el marco de procesos de regionalización que se daban en el continente, y en consonancia con las estrategias de relacionamiento de Estados Unidos de América y de la Unión Europea. En este sentido, un senador herrerista señaló que: *“El MERCOSUR [de su momento fundacional] era una plataforma de negociación entre bloques y no para integrarnos únicamente en el bloque. Era una mejor posición de negociación frente a Estados Unidos, Canadá y México. Frente a la Unión Europea. Frente a los países asiáticos.”*

A pesar de esta visión aperturista predominante en el herrerismo, desde las filas más liberales del PC se veía el acuerdo con cierto recelo. Desde filas batllistas del PC un entrevistado manifestó que: *“Hubo matices dentro del Partido Colorado cuando arrancó el MERCOSUR. Los quincistas dudaban de presentarse al mundo junto a dos países proteccionistas como Argentina y Brasil. [...] El ala más liberal del partido veía con preocupación este acuerdo.”* Recordando la decisión de integrarse al MERCOSUR y reflexionando sobre su validez actual un integrante del ala no batllista del PC señaló en su entrevista que: *“Si el Partido Colorado fuese gobierno buscaríamos tratados de libre comercio con todo el mundo.”*

En junio de 1990, el Presidente de los Estados Unidos de América, George Bush, lanzó la Iniciativa para las Américas. Ya en agosto, los ministros de relaciones exteriores de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay comenzaron a analizar la propuesta. Y en setiembre de ese año, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay presentaron una propuesta de negociación sobre la Iniciativa para las Américas. Ya en 1991 se suscribió el Acuerdo del Jardín de las Rosas, conocido como 4+1, entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Unidos de América, para constituir un Consejo Consultivo en las áreas de Comercio e Inversiones y un mecanismo de consulta sobre las áreas consignadas y

sobre la Ronda Uruguay. En diciembre de 1994, se realizó en Miami la I Cumbre de las Américas donde se propuso la creación un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que abarcaría al continente, teniendo como horizonte para su cristalización el final de 2005.

La agenda externa del MERCOSUR, a partir de 1994 incluyó el inicio de las negociaciones de un acuerdo de asociación estratégica con la Unión Europea, integrado por tres capítulos: comercio, cooperación y diálogo político. A final de ese año, el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea anunció el inicio, para 1995, de las negociaciones con el MERCOSUR.

En el ámbito financiero internacional, con el apoyo del FMI a la política financiera del Gobierno de Lacalle se inició el acuerdo *stand-by*. En 1991 se firmó un acuerdo de refinanciación de las obligaciones de deuda del sector público con bancos privados en el marco del Plan Brady y se logró un nuevo acuerdo *stand-by* de un año con el FMI.

En el ámbito multilateral el país se mostró activo, particularmente en el plano económico comercial. Ya con Sergio Abreu como Canciller, Uruguay presidió el Comité de negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del GATT y acompañó el proceso fundacional de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que se concretó en 1995.

La coyuntura nacional e internacional mostraba a un Uruguay que ingresaba a procesos regionales con énfasis económico-comercial, en el marco de un proceso de liberalización tanto hacia adentro como hacia afuera. El equilibrio región – mundo se mantenía, pero con una tónica aperturista muy marcada. El herrerismo, otrora defensor de un regionalismo rioplatense y antimperialista, se reperfilaba en clave liberal promoviendo la apertura económico-comercial del país.

Como señalan Lincoln Bizzozero (2008) y Wilson Fernandez Luzuriaga (2012), las decisiones fueron lideradas por el Poder Ejecutivo, concentradas en el eje Presidente – Canciller, incluso teniendo algunos momentos de oposición con el equipo económico del gobierno, y se desarrolló una política exterior impulsada por el partido de gobierno que logró el apoyo al menos del PC como socio de la coalición, generando así consenso y continuidad. La política exterior durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle se ubicó en el escenario V de la tipología (regionalismo abierto). Aunque debe señalarse que se buscó fuertemente avanzar hacia el escenario VIII (zona de libre comercio), a través de

la apertura y liberalización comercial de la mano de una asociación estratégica con el mundo desarrollado, principalmente Estados Unidos de América y la Unión Europea.

#### 4.2.3 La política exterior en el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995 – 2000).

El segundo gobierno de Julio María Sanguinetti se constituyó luego de una elección altamente competitiva entre los tres principales partidos, teniendo una diferencia de votos válidos de 1,7% entre el primero y el tercero y de 1,1% entre el primero y el segundo (ver tabla 26). El PC retornaba al gobierno controlando el 33% de la Asamblea General (ver tabla 7) y su fracción el 26%.<sup>125</sup>

**Tabla 26. Resultados de las elecciones de 1994 (votos válidos).**

Partido	% de votos
PC	32,3
PN	31,2
FA	30,6
NE	5,1

Fuente: De Armas (2009: 43).

En términos de posicionamiento ideológico, si se comparan los datos de la tabla 27 con los de la tabla 22, podemos observar un cambio significativo que visibilizó la investigación de David Altman (2002). El PN se encontraba en 1997 a la derecha del PC. Como señala el autor: “Durante estos once años no ha habido un cambio sustancial del puntaje del Partido Colorado, apenas un 0,05. Lo que sí existe es un importante movimiento del Partido Nacional a la derecha de casi un punto y medio de la escala. El Frente Amplio también tuvo un desplazamiento significativo a la derecha (en términos relativos) de medio punto de la escala.” (Altman 2002: 94). Si se observa la tabla 25, podrá notarse que el PN ya se había corrido a la derecha del PC en el período 1990 – 1995.

El posicionamiento ideológico del PN y el PC, en el eje izquierda – derecha, mostraba una importante superposición. Esta cercanía auguraba posibilidades de acuerdos.

**Tabla 27. Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda derecha en 1997.<sup>126</sup>**

	Todos los miembros del Parlamento ven	(N)	Los demás partidos ven	(N)	Autoidentificación de los miembros de los partidos evaluados	(N)
FA	3,41 (0,48)	91	3,15 (1,17)	62	2,92 (0,70)	29
PC	7,15 (0,81)	91	8,11 (1,17)	62	5,44 (1,54)	29
PN	7,37 (0,43)	91	7,43 (1,28)	63	5,82 (1,14)	28
NE	4,42 (0,62)	91	4,43 (1,41)	86	4,40 (0,80)	5

Fuente: Altman (2002: 94).

<sup>125</sup> Los datos relativos al porcentaje de la Asamblea General correspondiente a la fracción del Presidente se tomaron de Daniel Chasqueti (1999: 38).

<sup>126</sup> Se presentan promedios y desviaciones estándar. Altman (2002) recogió opiniones de 91 diputados de los 99 posibles.

Luego de las elecciones, el Presidente Julio María Sanguinetti negoció y logró concretar la formación de una coalición de gobierno que incluía a la totalidad de las fracciones del PC y el PN. Como señala Daniel Chasqueti: “[...] *el nuevo Presidente se aseguraba una holgada mayoría en el Parlamento (64% de la Asamblea General) y un gabinete integrado por figuras de considerable prestigio político.*” (1999: 40).

La negociación con los líderes de fracciones del PN concluyeron con acuerdos programáticos en temas de seguridad social, seguridad ciudadana, reforma del Estado y educación. Traduciéndose en que: “*El funcionamiento de la coalición de gobierno aseguró la aprobación de un conjunto de leyes de considerable importancia como el Ajuste Fiscal, la Ley de Seguridad Ciudadana, la Reforma de la Seguridad Social, Presupuesto Nacional, desmonopolización de Alcoholes, las Rendiciones de Cuentas, etc.*” (Chasqueti 1999: 40).

La construcción del gabinete fue un punto central de la coalición de gobierno, el PC retuvo ocho ministerios y dio la titularidad de los cuatro restantes a su socio, el PN. Al igual que en su primer gobierno, el Presidente cedió dos de los ministerios considerados importantes: Defensa Nacional y Relaciones Exteriores. Ambos al sector Manos a la Obra, la fracción mayoritaria del segundo partido más votado, liderado por Alberto Volonté quien en ese momento presidía el Honorable Directorio del PN. El herrerismo, liderado por el expresidente Luis Alberto Lacalle se quedó con la titularidad de dos ministerios (Trabajo y Seguridad Social; y Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) luego de insistir en las negociaciones que el partido, y el sector del Presidente, debían guardar para sí la titularidad de los ministerios importantes.

Durante el gobierno de Sanguinetti, el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores fue ocupado desde el 1° de marzo de 1995 al 2 de febrero de 1998 por Álvaro Ramos y desde esa fecha hasta el fin del período por Didier Operti, quien sería también el Canciller del siguiente gobierno, encabezado por Jorge Batlle. Como se adelantó en el capítulo 3 y se señaló en el párrafo anterior, el Presidente nuevamente no reserva la Cancillería (una cartera considerada importante) para su partido y, por lo tanto como es obvio, para su fracción. Este comportamiento puede mostrar la necesidad de mantener el relacionamiento estrecho con el socio principal de la coalición de gobierno, a la vez que puede visibilizar el nivel de convergencia programática interpartidaria en esta arena de política pública.

Álvaro Ramos, el primer Canciller de Sanguinetti, ganó visibilidad política al integrar las filas del PN en el sector liderado por Gonzalo Aguirre, Renovación y Victoria. En 1994 fundó su propio sector, Propuesta Nacional, y apoyó la candidatura de Alberto Volonté adhiriendo a Manos a la Obra. Ramos, quien había sido candidato a la Vicepresidencia de la República, fue designado Canciller en el marco de la coalición de gobierno y continuó la línea de acción del regionalismo abierto liberalizante que impulsó Lacalle.

Fue sucedido por Didier Opertti, abogado especializado en Derecho Internacional Privado, que compartió su formación de grado con Julio María Sanguinetti y formaba parte de la fracción liderada por éste. Durante todo el período de gobierno la orientación de la política exterior continuó el rumbo del regionalismo abierto en clave liberal, mientras se avanzaba en las negociaciones comerciales con la Unión Europea y los Estados Unidos de América.

A nivel regional, durante el período de Álvaro Ramos al frente de la Cancillería, se dieron señales de afirmación del impulso al proceso de integración del MERCOSUR. Entre ellos vale la pena señalar dos: uno relativo a la ciudadanía y otro al apoyo a la institucionalidad del bloque y al posicionamiento de Uruguay en dicho proceso. El primer acto relevante fue el otorgamiento del pasaporte del MERCOSUR a los ciudadanos, siendo el primer país en efectivizarlo. La segunda señal implicó la sanción parlamentaria de la ley que aprobó el Protocolo de Ouro Preto, haciéndolo antes que cualquier otro Poder Legislativo de los Estados Partes. A esto le siguió la suscripción del Acuerdo de Sede entre Uruguay y el MERCOSUR para la poner en funcionamiento de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en Montevideo. La misma comenzó a funcionar en 1997.

Uruguay durante este período se mantuvo activo en el ámbito iberoamericano, en tanto “puente” con Europa, a la vez que manifestó señales ambiguas en el espacio latinoamericano. Se abrió el diálogo con Cuba y se concretó la visita de Fidel Castro al país, pero en 1996 Uruguay decidió apoyar una resolución, impulsada por Estados Unidos de América, presentada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas condenando al gobierno cubano a partir de una valoración de existencia de violaciones a los derechos humanos en ese país.

La Agenda Externa del MERCOSUR, mostrando ese “trajinar” entre el regionalismo abierto (escenario V) y la zona de libre comercio (escenario VIII), tuvo dos grandes



puntos: las relaciones con la Unión Europea y con Estados Unidos de América. En relación al bloque europeo, luego que el Parlamento Europeo planteara su apoyo a la profundización de las relaciones, los Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea mandataron a la Comisión Europea para que desarrollase la negociación de un acuerdo denominado Marco de Cooperación Económica y Comercial con el MERCOSUR. Rápidamente se logró la concreción del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Sobre estas bases se inicia el proceso de trabajo de la Comisión Mixta MERCOSUR – Unión Europea para abordar los temas económico-comerciales. Como es sabido, este capítulo ha tenido idas y venidas e intereses contrapuestos tanto entre los bloques como a su interna. Luego de algunos relanzamientos, el debate y la negociación siguen abiertos.

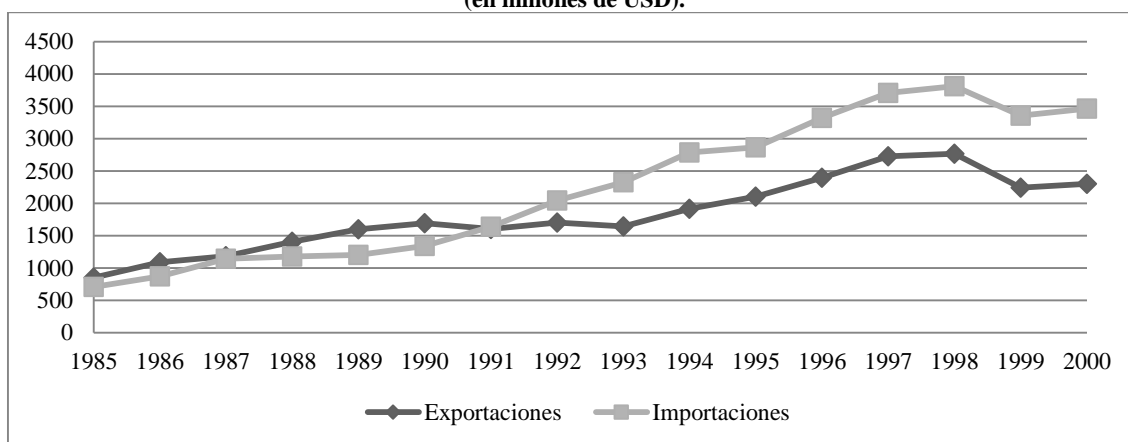
En relación al segundo punto de la agenda, el relacionamiento con Estados Unidos de América, Uruguay acompañó las negociaciones de un MERCOSUR que, desde una estrategia de regionalismo abierto y liberalizante, avanzaba hacia la búsqueda de un marco de intercambio comercial con la principal potencia global de ese entonces. En este sentido, los países del MERCOSUR junto a Estados Unidos de América –en el marco del Grupo 4+1– apuntaban a la concreción de una Zona de Libre Comercio Hemisférica a partir de los acuerdos logrados en la Cumbre de Miami. La estrategia elegida fue la convergencia gradual. Para ellos se crearon grupos de trabajo que se encargarían de armonizar prácticas en las áreas claves para el acceso a mercados. Paralelamente avanzaba la iniciativa del ALCA, constituyéndose once grupos de trabajo que abordaron temas relevantes de la agenda.<sup>127</sup>

En el plano del comercio y las inversiones se registran dos hechos importantes. En 1996 Uruguay es reconocido como país libre de aftosa sin vacunación, lo que impactó en el acceso de las carnes nacionales en los mercados de América del Norte y Asia. Y en 1998 se aprobó la ley N° 16.906 de Promoción de Inversiones. En ella se establecía el trato igualitario para inversores nacionales y extranjeros, y se ampliaba el régimen de beneficios de la ley de Promoción Industrial. De esta manera se daba acceso automático a exoneraciones tributarias e incentivos para instalar proyectos de gran porte.

---

<sup>127</sup> En junio de 1998, la I Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA, realizada en Buenos Aires, establecería las atribuciones y presidencias de los grupos de trabajo: Acceso a Mercados (Colombia), Agricultura (Argentina), Inversiones (Costa Rica), Compras Gubernamentales (Estados Unidos de América), Derechos de Propiedad Intelectual (Venezuela), Servicios (Nicaragua), Política de Competencia (Chile), Grupo Consultivo sobre Pequeñas Economías (Jamaica), Comité Conjunto de especialistas de gobierno y del sector privado sobre comercio electrónico (Barbados).

**Gráfico 5. Evolución de las exportaciones e importaciones de Uruguay (1985 – 2015)**  
(en millones de USD).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central del Uruguay.

Como puede verse en el gráfico 5, en el período 1985 – 2000, mientras se avanzó en la apertura comercial del país, crecieron las importaciones y las exportaciones; más las primeras que las segundas. La apertura financiera del país se había iniciado en la década de 1970, y durante la década de 1990 la misma fue acompañada por una aceleración de la apertura comercial. Los principales instrumentos de la misma fueron la reducción unilateral de las barreras arancelarias y no arancelarias con terceros países, la incorporación al proceso del MERCOSUR y una política cambiaria diseñada para reducir los precios internos a través del abaratamiento de los productos importados, fueran estos insumos de producción o productos de consumo final. La aplicación de estas herramientas condujeron a la:

*“La conjunción de la política cambiaria y la de apertura condujo a la apreciación del tipo de cambio real del país, lo que redujo la capacidad de competir de las exportaciones uruguayas y además estimuló el crecimiento de las importaciones. En consecuencia, se produjo un significativo déficit de Balanza Comercial y de Cuenta Corriente, sólo contablemente financiado con ingresos de capitales desde el exterior. Desde el punto de vista de la política comercial y la cambiaria, y por ello de la fiscal, la captación de capitales se tornó un factor central. Por lo tanto, el éxito de este modelo quedó muy condicionado por el sector externo.” (Dutra 2007: 16).*

**Tabla 28. Evolución del comercio internacional y con el MERCOSUR (en millones de dólares corrientes).**

	1990	1995	1999
<b>Total exportaciones</b>	1693	2106	2237
<b>Total importaciones</b>	1343	2867	3357
<b>Saldo comercial</b>	350	- 761	- 1120
<b>Exportaciones al MERCOSUR</b>	591	992	1007
<b>Importaciones del MERCOSUR</b>	535	1321	1462
<b>Comercio total/MERCOSUR (en %)*</b>	37,1	46,4	44,1

\*Exportaciones e importaciones totales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Dutra (2007: 24 y 25)

La apertura de la economía uruguaya al mundo y a la región se tradujo en aumento de las exportaciones, medidas en dólares corrientes, en una tasa acumulativa anual del 6,5% y de las importaciones de un 14%. La conjunción de la política cambiaria con la apertura comercial provocó un abaratamiento de las importaciones, las cuales se triplicaron en un lapso de ocho años. Esto impactó en la Balanza Comercial, la cual fue evolucionando hacia una tendencia deficitaria, de aproximadamente un 5% del Producto Bruto Interno (PIB) anual. Y si se atiende a la estructura del flujo comercial segmentado por países de origen y destino, se podía observar una concentración del mismo en Argentina y Brasil. Con el primero, el déficit fue permanente, con un comercio de tipo intrasectorial, con mayor especialización dentro de las ramas de actividad. Por su parte, Brasil concentró la mayor parte del flujo comercial. Las importaciones originarias de este destino eran mayoritariamente de productos industriales, mientras que las exportaciones a este país eran mayoritariamente del sector primario. En el plano de los servicios, el país tuvo en el turismo su principal rubro, concentrándose básicamente en visitantes de origen regional. Este escenario mostraba a Uruguay en una situación de vulnerabilidad frente a posibles movimientos bruscos en el escenario económico regional (Dutra 2007: 24 – 25).

En el plano de las finanzas internacionales, Uruguay desde 1996 siguió una dinámica de acuerdo *stand-by* con el FMI, que mantuvo vigentes hasta finales de 1998. En marzo de 1999 se renegociaría un nuevo acuerdo *stand-by* con carácter precautorio por un año, ya con la crisis económica golpeando a las puertas de la región.

Al asumir Didier Opertti como Ministro de Relaciones Exteriores, la agenda de la política exterior uruguaya tenía en el horizonte las negociaciones del ALCA y del MERCOSUR con la Unión Europea, la Presidencia de Uruguay de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1998 – 1999), y a la vez se enfrentaría con los impactos de la devaluación de la moneda brasileña (el Real) tanto a nivel interno como en el proceso de integración regional.

En relación al primer aspecto, en febrero de 1998, en el marco de la III Reunión del Comité Preparatorio del ALCA, comenzaron a visibilizarse posiciones por parte del gobierno y el sector privado de Estados Unidos de América que presentaban intereses contrapuestos a los del MERCOSUR. Esto no fue un impedimento para que en el mes de abril, en el marco de la II Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, los

presidentes del continente realizaran el lanzamiento de las negociaciones para la constitución del ALCA.

En relación con el segundo aspecto, en julio de 1999, el MERCOSUR y la Unión Europea realizaron el lanzamiento de las negociaciones para un acuerdo comercial birregional. Uruguay paralelamente, en 2000, concretó un Acuerdo Bilateral con China con el objetivo de abrir un nuevo mercado de importancia.

El año 1999 sería clave para la reorientación de la política exterior uruguaya, Jorge Batlle ganaría las elecciones y aportaría durante su gobierno un énfasis panamericanista y pro estadounidense, a la vez que Brasil entraba en recesión impactando en la región, generando en Uruguay una retracción de las exportaciones y caída de los precios de las mismas.

A fines de 1998, Brasil señalaba que no devaluaría el Real, pero a mediados de enero se anunció la ampliación de la banda de flotación cambiaria, lo que de hecho significaba una devaluación del 8%. La reacción del mercado fue un aumento de la especulación y las salidas de capital, traduciéndose en pérdida de reservas. La decisión de dejar flotar libremente el real generó a finales de enero de 1999 una depreciación del 61% (Vilariño 2000: 109 y ss).

La reacción en la región no se hizo esperar, en junio de 1999 el Grupo Mercado Común del MERCOSUR concretaba una reunión extraordinaria en la que se insistió en la coordinación de las políticas macroeconómicas, aspecto que ya se encontraba planteado en el Tratado de Asunción, y se creó un grupo para dar seguimiento a la situación económico social de la región.

La política exterior uruguaya, consensuada dentro de la coalición de gobierno dentro del escenario V (regionalismo abierto), comenzaría a moverse más decididamente rumbo al escenario VIII (zona de libre comercio). Se fortalecían las relaciones de Uruguay con México a través de un Acuerdo de Complementación Económica (ACE N°5) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la concreción de un Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. Estas acciones, junto al acuerdo marco entre el MERCOSUR y México para la creación de un Área de Libre Comercio, permitirían que en julio de 2002, ya en el gobierno de Jorge Batlle, se iniciaron las negociaciones para concretar un Tratado de Libre Comercio (TLC). El

mismo fue firmado en 2003 y entró en vigor en 2004. La orientación panamericanista y aperturista sería la clave distintiva del gobierno de Jorge Batlle.

### 4.3 El norte es Estados Unidos (2000-2005).

El escenario político que arrojó la elección de 1994 había colocado al Presidente Julio María Sanguinetti en un escenario complejo. Su partido era la minoría mayor del Parlamento, pero logró construir una coalición mayoritaria. Las reformas impulsadas contaron con el apoyo de la misma, pero los votos del Nuevo Espacio fueron necesarios para impulsar una Reforma Constitucional que, en 1996, transformó el sistema electoral uruguayo.

Como se señaló en el capítulo 3, el cambio en las reglas electorales implicó la sustitución de la mayoría simple para la elección del Presidente por la mayoría absoluta a dos vueltas (balotaje), se limitó el uso del doble voto simultáneo (o múltiple voto simultáneo) al establecer la obligatoriedad de candidatos presidenciales únicos y se eliminó la acumulación por sublemas en la elección de diputados, se separaron las elecciones en primarias (internas), legislativas, una eventual segunda vuelta y las departamentales. Adicionalmente se eliminó la distinción entre lemas permanentes y accidentales (Buquet 2004: 166 – 167). El resultado de las elecciones legislativas de 1999 se resume en la tabla 29.

**Tabla 29. Resultados de las elecciones de 1999 (votos válidos).**

<b>Partido</b>	<b>% de votos</b>
PC	32,78
PN	22,31
FA	40,11
NE	4,56

*Fuente: De Armas (2009: 43).*

Jorge Batlle llegó a la presidencia luego de una segunda vuelta donde obtuvo el 52,5% de los votos. Como puede verse en la tabla 31, el escenario parlamentario mostraba complejidades para el gobierno que asumía. El Frente Amplio obtuvo el 40,11% de los votos, lo que se traducía en un contingente legislativo de doce senadores y cuarenta diputados. El Nuevo Espacio logró un senador y cuatro diputados. El Partido Nacional contaba con siete senadores y veintidós diputados. Mientras que el Partido Colorado le ofrecía un contingente legislativo al presidente de once senadores (incluido el Vicepresidente de la República) y treinta y tres diputados.

El posicionamiento ideológico en el eje izquierda – derecha mostraba una gran cercanía entre el PC y el PN, a la vez que una distancia importante con el FA. El

posicionamiento ideológico de la coalición con la que iniciaría su gobierno el Presidente Jorge Batlle se ubicaba en la centroderecha.

**Tabla 30. Posición ideológica de los partidos políticos uruguayos (2000 – 2005).**

<b>Partido</b>	<b>Promedio*</b>	<b>(N)</b>
PC	5,5	(37)
PN	5,4	(27)
FA	3,1	(49)
Apoyan al gobierno**	5,5	
Distancia Máxima	2,9	

\* Posición en una escala de 1 al 10, donde 1 es muy de izquierda y 10 es muy de derecha. Entre paréntesis aparece el número de casos.

\*\* Promedios ponderados según el peso de cada partido en la coalición.

Fuente: *Elaboración propia a partir de PNUD (2008: 271).*

Jorge Batlle había triunfado en las primarias de abril sobre el otro precandidato colorado, Luis Hierro López. Este último integraba a la fracción de Julio María Sanguinetti, el Foro Batllista, cuyos posicionamientos eran menos liberalizantes que los del Presidente Batlle y su fracción. En las elecciones legislativas de octubre, el Foro Batllista obtuvo una mejor votación que la Lista 15, la fracción liderada por Jorge Batlle. La primera contaba con seis senadores (incluido el Vicepresidente de la República) y dieciocho diputados, mientras que la fracción del Presidente era minoritaria en su partido, contando con cinco senadores y quince diputados. Si a esta situación se agrega que el PN había sido afectado en su desempeño electoral por su participación en la coalición de gobierno de Julio María Sanguinetti, la búsqueda de acuerdos inter e intrapartidarios no serían fáciles para el Presidente electo.

Las negociaciones se iniciaron entre Jorge Batlle (líder de la Lista 15) y Luis Alberto Lacalle (PN) sin que el Presidente electo mantuviese conversaciones formales con Julio María Sanguinetti, líder de la otra fracción del PC: el Foro Batllista, quien tenía el mayor contingente legislativo dentro de su partido. Jorge Batlle negoció con Julio María Sanguinetti la distribución de los ministerios entre las fracciones del PC y los nombres de los posibles titulares de las carteras. El Presidente electo intentó impulsar como futuro Canciller al Ministro de Economía Luis Mosca, un economista liberal. El líder del Foro Batllista tenía como candidato a su Vicepresidente de la República, Hugo Fernández Faingold, un hombre de su fracción (Fernández Luzuriaga 2000: 25).

La negociación interna mostró la debilidad de un Presidente que tenía un contingente legislativo minoritario en su partido, lo que se tradujo en una presencia muy relevante de la otra fracción colorada en el gabinete. El Foro Batllista se quedó con tres de las cuatro carteras consideradas importantes (Relaciones Exteriores, Defensa Nacional e

Interior), quedando solamente el Ministerio de Economía y Finanzas en manos de la fracción del Presidente.

**Tabla 31. Indicadores sobre la formación del gobierno de Jorge Batlle (2000 – 2005).**

Período	Tipo de Gobierno	% de Diputados Partido del Presidente	% de Diputados Fracción del Presidente	Coalición del Presidente (% de Diputados)	Ministros Partido del Presidente	Ministros Partidos socios	Indep.	Ministerios importantes (Partido del Presidente)	Ministerios importantes (Fracción del Presidente)
2000-02	Coalición Mayoritaria	32,3	14,1	55,6	8	5	0	4	1
2002-05	Partido Minoritario	32,3	14,1	-	11	0	2	4	1

\* La medición está hecha en la Cámara de Diputados y se toma el valor del momento de mayor apoyo al Presidente.

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Las negociaciones con el PN para el armado de una coalición de gobierno fueron avanzando hasta la elaboración de ciento seis medidas concretas que se derivaron del “*Compromiso de Gobierno*” que fue aceptado por Jorge Batlle como parte del acuerdo electoral previo a la segunda vuelta electoral. Como relata Wilson Fernández Luzuriaga:

*“Seis comisiones técnicas del nacionalismo ordenaron los puntos del programa en función de su proceso de aprobación. En definitiva 35 de las iniciativas serán impulsadas como proyectos de ley, 26 estarán incluidas en la Ley de Presupuesto, 18 deberán surgir como iniciativa del Poder Ejecutivo y una será tratada como ley de urgencia. El documento se divide en 12 temas: Medidas de carácter social, Crecimiento Económico, Comercio, Reducción del Gasto, Administración Pública, Poder Judicial, Seguridad Pública, Transporte, Descentralización, Defensa Nacional, Educación y Salud. En propuestas de repercusión directa en la política exterior se destaca: Exportaciones, mercados, precios y trabas (Poder Ejecutivo). Ampliación del mecanismo de devolución de impuestos a la exportación (ley y resolución). Promoción de la comercialización en el exterior (Corporación Nacional para el Desarrollo). Ministerio de Relaciones Exteriores como agente vendedor (presupuesto). Reorientación de la negociación en el MERCOSUR (Poder Ejecutivo). Utilización de elementos de la OMC en defensa de lo nacional (Poder Ejecutivo). Ley de abanderamiento (ley). Incorporación del Río Uruguay a la Hidrovía (tratado). Dragado de los pasos Almirón, Vera y Barrizales (tratado y presupuesto). Autonomía de gestión de los puertos de Fray Bentos, Paysandú y Salto (ley). Incentivo a las participaciones en misiones de paz de la ONU (Poder Ejecutivo).” (2000: 25).*

El acuerdo con el PN, y particularmente los énfasis puestos por el herrerismo, orientaban la política exterior con un claro perfil comercialista y aperturista. Como recuerda Wilson Fernández Luzuriaga:

*“A mediados de enero [de 2000], ya todo parecía indicar que el actual canciller Didier Opertti continuaría en el cargo, sin embargo, el futuro mandatario insistía en el tinte economicista y pensaba en Isidoro Hodara como subsecretario. Hodara, de profesión economista, fue director de Comercio Exterior durante el primer gobierno de Sanguinetti (1985-1990). La idea de Batlle es que los funcionarios de su administración comprendan la política económica, para evitar que sólo el ministro de Economía tenga que salir a defenderla en circunstancias adversas, con el consecuente desgaste de su imagen.” (Ibídem: 26).*

Finalmente Didier Opertti se mantendría en el cargo de Canciller, marcando una línea de continuidad. Hombre del Foro Batllista y amigo personal del expresidente Julio María Sanguinetti, se enfrentó en varias oportunidades con el Presidente Batlle por asuntos relativos a la orientación de la política exterior. La coalición de gobierno que incluyó al PN llagaría a su fin al cierre del año 2002. Las repercusiones de la crisis económico-financiera vivida a mediados de ese año impulsaron al sector no herrerista del PN a promover la decisión de la Convención del partido de abandonar la coalición, retirando a sus ministros. Esta decisión fue ratificada por el Directorio del partido Nacional el 25 de octubre de 2002.

El contexto regional y global durante el período registró un panorama agitado. Los atentados terroristas de Al Qaeda y la redefinición de la política internacional estadounidense con el corolario de la segunda guerra de Irak, la construcción discursiva del enfrentamiento Occidente – Oriente y la resignificación del papel del hegemón global cambiaron la geografía de las luchas de poder en el sistema internacional. La crisis en Brasil y Argentina repercutió en el Uruguay, que luego de las transformaciones en su estructura del comercio exterior se veía vulnerable frente a los cambios en la región. La crisis de 2002, una de las más duras de la historia del país se constituiría en una coyuntura crítica. La acentuación de la orientación aperturista, liberalizante y alineada a los países desarrollados, y especialmente pro estadounidense impulsada por el Presidente, se vería agotada. El cambio en los equilibrios políticos generaría las condiciones para la reorientación de la política exterior.

Como señala Daniela Guerra (2007: 83 – 93), durante la Presidencia de Jorge Batlle, la política exterior mostró un constante alejamiento del MERCOSUR, a la vez que se avanzaba en negociaciones paralelas tanto en el ámbito del ALCA como con la UE, mientras que el acercamiento a los Estados Unidos se profundizaba, mientras el país



vivía otros conflictos bilaterales, por ejemplo con Argentina.<sup>128</sup> Analizando el período, Wilson Fernández Luzuriaga, además de resaltar importantes cambios de rumbo en la política exterior, señala que:

*“Los cambios son impulsados por el presidente, amoldados y muchas veces moderados por el canciller, y casi todos operan sin consenso al interior del sistema político. Los posicionamientos en materia de inserción internacional muestran erráticos gestos de Batlle. Los mismos pasaron por declarar el fortalecimiento del bloque e inclusive de reivindicar el 4+1, como método de negociación conjunto y subregional, a la vez que emprendió negociaciones bilaterales con Estados Unidos de América, justificándolas en las crisis de los socios mayores del MERCOSUR y la necesidad de apertura de mercados. La apuesta del presidente se centró en conseguir compradores para las producciones agrícolas con el fin aliviar las urgencias en el corto plazo, dejando de lado cualquier actitud que entendiera al bloque subregional como un espacio para el desarrollo nacional y como proyecto de largo alcance de producción integrada.”* (2003: 45).

Los entrevistados del PC que recuerdan el período de gobierno de Jorge Batlle señalan tensiones entre las dos grandes alas del partido. Una apostando a una visión más cercana al regionalismo abierto y otra más aperturista y liberal, registrándose momentos de divergencias entre los líderes partidarios e inclusive entre integrantes del poder ejecutivo. Sobre este período manifiesta un integrante del PC:

*“Habían algunas personas dentro del gobierno que tenían una actitud más rupturista con el MERCOSUR, que creían que la alternativa era el TLC con Estados Unidos. El propio Batlle creyó que podía ser por allí el camino. Y estaba el ALCA de por medio. Batlle creía en el ALCA. En la Cumbre de Quebec [2001], Batlle hizo un planteamiento de la importancia que el ALCA podía tener para la región porque era una alianza de comercio importante. [...] Esto no limita el accionar político de los países, que pueden votar lo que quieran en las Naciones Unidas. [...] Batlle veía el ALCA con mucha esperanza a la vez que veía que la iniciativa tendría mucha dificultad a la interna de los*

---

<sup>128</sup> Los problemas con Argentina se iniciaron en junio de 2002 por la aparición pública de unas declaraciones no autorizadas del Presidente Jorge Batlle a la cadena Bloomberg, las cuales se filtraron en formato audiovisual. En las mismas el Presidente uruguayo dijo: *“Los argentinos son una manga de ladrones, del primero hasta el último [...] Se pasan el día diciendo quién es el culpable de no ayudarles y no se dan cuenta de que tienen que ayudarse a sí mismos. Es la tragedia de los argentinos, no se dan cuenta de que el idioma que hablan ya no existe más en el mundo [...] Cómo le voy a plantear a Duhalde estas cosas. No tiene fuerza política, no tiene respaldo, no sabe adónde va [...] ¿Usted conoce la Administración argentina?, ¿sabe cómo se manejan las cosas en Argentina?, ¿sabe la clase de volumen y magnitud de la corrupción que hay en Argentina? Arreglen sus problemas en Argentina y no se metan con Uruguay. Somos dos países diferentes. Y su lío con el Fondo [FMI] arréglenlo en Argentina”* (El País 04/06/2002). A este conflicto siguió el de la instalación de las fábricas de pasta de celulosa sobre el Río Uruguay.

*Estados Unidos. Había que convencer al Congreso. El Uruguay, si debía hacer algo, era convencer a los congresistas estadounidenses para que den sus votos para el Fast Track.”*

La política exterior uruguaya, que durante el período 1985 – 2000 se había mantenido en el escenario V (regionalismo abierto) y había intentado avanzar hacia el escenario VIII (zona de libre comercio), durante el gobierno de Jorge Batlle fue más allá en su orientación aperturista. La política exterior impulsada por Jorge Batlle se orientaba decididamente hacia el escenario VIII, y de no ser posible concretar los acuerdos junto a los países de la región, el rumbo en clave panamericanista era tener como norte el relacionamiento con los Estados Unidos de América (escenario VII). Si se atiende las estrategias más significativas de inserción internacional, puede comprobarse como la diversificación de exportaciones fue el instrumento más utilizado y el foco preferente de su direccionamiento fue Estados Unidos de América.

La estrategia de negociación regional en el marco del ALCA, finalmente, no dio resultados y fue rechazada explícitamente por el Presidente Tabaré Vázquez en la IV Cumbre de las Américas en 2005 en Mar del Plata. Sobre este punto recuerda un miembro del Poder Ejecutivo del gobierno de Batlle:

*“El proyecto del ALCA fue progresivamente desnudado, para luego encontrarnos a cada país negociando aislados, solos con Estados Unidos, en condiciones menos vigorosas que nos habría dado la región. Y ahí hubo ideología, de la que fue un orientador equivocado Néstor Kirchner, que envolvió con su populismo de segunda a otros gobernantes. Y en la reunión de Mar del Plata dio la partida de defunción al ALCA.”*

La falta de búsqueda de consensos sobre la orientación de la política exterior fue una constante durante el gobierno de Batlle, tanto a nivel de todo el sistema político, como dentro de la coalición y del propio partido de gobierno. Ejemplos de estos disensos son la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba, realizando un gesto político frente al gobierno estadounidense. Esta decisión fue tomada sin consultar a los socios de la coalición y sin informar al Poder Legislativo. *“Inclusive, en varias oportunidades, el gobierno exhibió desavenencias en el eje presidente – ministro de Relaciones Exteriores. Este procedimiento relegó la búsqueda de consensos en materia de política exterior y generó enfrentamientos hasta en el propio Consejo de Ministros, entre el*

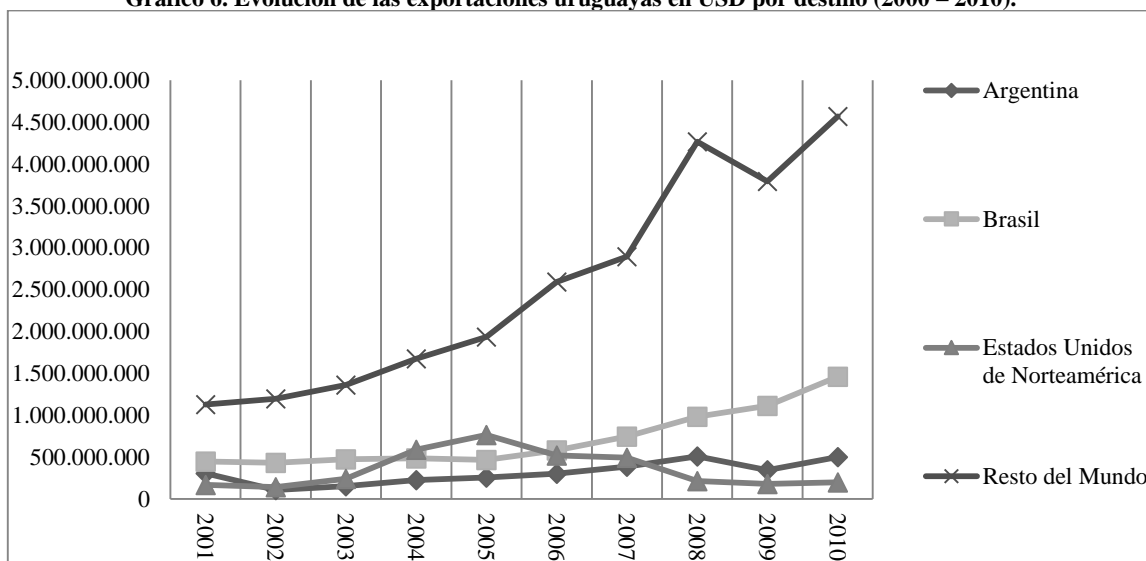
*Canciller y el ministro de Industria. Sergio Abreu, canciller de Lacalle entre 1993 y 1995.*” (2012: 102).

La acción exterior de Jorge Batlle buscando posicionar a Uruguay como un país “serio” y afectado por la crisis regional, tanto ante los Estados Unidos de América como frente a Organismos Internacionales, particularmente el FMI. Como reseña Wilson Fernández Luzuriaga:

*“En el período estudiado, se concretó la promoción del país mediante un folleto publicado en el periódico estadounidense The New York Times, donde se describe a Uruguay como un oasis afectado por los males ajenos de su contexto regional. El hecho muestra claramente la intención primaria de mostrar al país como un socio atractivo para la recepción de inversiones y la venta de ciertos productos. Textualmente, se confiesa que ‘la prioridad de este pequeño país latinoamericano es establecer vínculos con Estados Unidos’.”* (2003: 48).

Esta estrategia de acercamiento a Estados Unidos se vio reflejada en el plano comercial durante el gobierno de Jorge Batlle. Las exportaciones uruguayas a ese destino en dólares estadounidenses entre 2001 y 2004 aumentaron un 350%. Estados Unidos de América desplazaba a Brasil y se posicionaba como el principal destino de las exportaciones uruguayas. Esta situación es la que recibiría el Presidente Tabaré Vázquez al inicio de su mandato, la cual fue parte del escenario en que se discutía la posibilidad de tener un TLC con este país, situación que se analiza en el próximo apartado y que generó grandes debates dentro del Frente Amplio.

**Gráfico 6. Evolución de las exportaciones uruguayas en USD por destino (2000 – 2010).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Uruguay XXI.

La política exterior del período generó disensos y marca un momento de quiebre entre la trayectoria anterior y lo que ocurriría luego del triunfo electoral del Frente Amplio. Romeo Pérez realiza una evaluación crítica de la siguiente forma:

*“En el caso del Presidente Batlle, la atención al factor personal requiere ciertas precisiones. Mucho más que Sanguinetti y Lacalle, más que su sucesor también, quiso aquél individualizar la política exterior, ajustarla a sus diagnósticos y convicciones, conducirla y ejecutarla según sus intuiciones y corazonadas, impulsando en más de una ocasión por inspiraciones momentáneas o empatías que creyó trascendentes. Se olvidó de su Partido, del basamento coalicional de su gobierno, de las tecnoburocracias de la Cancillería y el Ministerio de Economía, de la opinión pública, de las continuidades tenaces de nuestra acción estatal externa. Demostró un concepto elemental, apresurado, quizás irreflexivo de las posibilidades de la llamada diplomacia presidencial. Si se hiciera una distinción de lapsos significativos en el plano de los voluntarismos, hay un período Jorge Batlle en la reciente política externa del Uruguay; si se opta por periodizar en el plano de los resultados discernibles y de las novedades afianzadas para durar, el personalismo de ese Presidente fue neutralizado por el Canciller y el personal de la Cancillería, que obtuvieron algunos logros en los ejes consabidos de aquella política [...].” (Pérez 2011: 61).*

Algunas de las afirmaciones de Romeo Pérez merecen ser subrayadas y otras matizadas y discutidas. Los impulsos del Presidente en política exterior fueron moderados por el Canciller y por el Servicio Exterior. Pero debe puntualizarse un par de aspectos. El Presidente representa, tal vez en una versión potenciada, una de las vertientes internas del PC. Ésta tiene desde hace muchos años, al menos podría remontarse sus orígenes en las disputas por la sucesión en el liderazgo partidario luego de la muerte de Luis Batlle Berres, un perfil netamente liberal y mucho menos estatista que su contracara especular intrapartidaria que se mantuvo más apegada a esa tradición batllista. Este perfil liberal, o neoliberal podría decirse, construyó una mirada estratégica de la política exterior donde la apertura al mundo y la liberalización comercial eran un faro guía. El alejamiento de la región y el acercamiento decidido a Estados Unidos de América, al tal punto de coincidir en asuntos políticos y no solamente económicos generó disensos dentro del partido de gobierno, al igual que con parte del PN. Su ala más liberal, el herrerismo fue socia principal en la coalición y convergía en la apertura comercial. El principal matiz con Romeo Pérez es pensar que la política exterior pueda resumirse a aspectos puramente de individuos, en un sistema partidocrático como el uruguayo

gobiernan los partidos. La crisis del modelo liberalizante y el giro a la izquierda con la llegada del FA por primera vez al gobierno nacional implicó una alternancia ideológica que “[...] cierra un largo ciclo de la democracia uruguaya. Un ciclo donde la democracia se realizó bajo el signo del Partido Colorado.” (Moreira 2004: 10). Particularmente, durante el segundo gobierno del Frente Amplio, la oposición ha planteado que la política exterior, que, según su opinión, otrora era de Estado, ahora es orientada ideológicamente. Al análisis de este proceso se dedican el final de este cuarto capítulo y la totalidad del quinto.

#### 4.4 El regionalismo abierto en clave socialdemócrata (2005-2010).

La elección del 31 de octubre de 2004 tuvo como resultado el triunfo del FA en primera vuelta y con mayoría parlamentaria propia en ambas cámaras. Logró una bancada de diecisiete senadores (incluido el Vicepresidente de la República) y cincuenta y dos diputados. La izquierda por primera vez en el gobierno podría reorientar políticas públicas sin la necesidad de negociar con otros partidos. Esto fue lo que ocurrió en la arena de la política exterior, donde los pesos y contrapesos no vendrían de fuera sino de dentro del FA.

**Tabla 32. Resultados de las elecciones de 2004 (votos válidos) y distribución de bancas en el Parlamento.**

Partido	% de votos	Senadores	Diputados
Partido Colorado (PC)	10,6	3	10
Partido Nacional (PN)	35,1	11	36
Frente Amplio (FA)	51,7	16 + 1 (Vicepresidente)	52
Partido Independiente (PI)	1,9%		1

*Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.*

La alternancia que se vivió a nivel del gobierno nacional fue ideológica, a diferencia de la registrada durante el resto de los años posteriores al retorno a la democracia. El FA llegaba al gobierno posicionado a la izquierda del espectro ideológico del sistema político uruguayo. Los principales partidos de oposición, por su contingente legislativo, el PN y el PC se ubicaban en la centroderecha (ver tabla 33).

**Tabla 33. Posición ideológica de los partidos políticos uruguayos (2005 – 2010).**

Partido	Promedio*	(N)
PC	5,5	(10)
PN	5,3	(32)
FA	3,1	(49)
Distancia Máxima	2,7	

\* Posición en una escala de 1 al 10, donde 1 es muy de izquierda y 10 es muy de derecha. Entre paréntesis aparece el número de casos.

*Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2008: 271).*

El proceso de formación del gabinete fue más largo del que muchos analistas esperaban y, finalmente, recogía el equilibrio de las fracciones del FA. La primera formación del

gabinete incluía a todos los líderes de fracción, menos al del Nuevo Espacio, asignándoles a cada uno un cargo ministerial. De esta manera, el Consejo de Ministros se transformaba en un espacio de reunión de los principales actores sectoriales del partido de gobierno. Como señala Constanza Moreira:

*“Sin embargo, no se ha prestado suficiente atención al hecho de que ‘los hombres y mujeres de confianza del presidente’ representan un porcentaje importante, y en algunos casos, superior al de los pesos propios de los partidos que componen el FA. El 15% del gabinete estuvo conformado por personas de confianza del presidente, y si le sumamos las personas del propio partido del presidente (el Partido Socialista), este porcentaje es de casi 40% del gabinete.” (2009: 15).*

El Presidente Tabaré Vázquez reservó para su fracción tres de los cuatro ministerios considerados importantes. Interior, Defensa Nacional y Relaciones Exteriores quedaron en manos de figuras del PS. El Ministerio de Economía y Finanzas quedó en manos del líder de Asamblea Uruguay, Danilo Astori, quien fue el primer ministro en ser nominado. Esto ocurrió durante la campaña electoral y fue una señal de moderación, probablemente para transmitir confianza a los electores de centro, en función de la valoración que los mismos tienen de Danilo Astori.

**Tabla 34. Peso de fracciones del FA en el gabinete, en el Parlamento y en el partido (2005 – 2010).**

Fracciones	Total años / Ministros en el período (70)*	% de participación en el gabinete	% de votos en el Parlamento	% votos interna
Partido Socialista	17	24,3	15	13
Movimiento de Participación Popular	10	14,3	29	33
Asamblea Uruguay	3	4,3	18	14
Alianza Progresista	10	12	8	7
Partido Comunista	5	7,1	6	10
Vertiente Artiguista	15	21,4	9	7
Nuevo Espacio	0	0	7	5
Confianza del Presidente	10	14,3	-	-

\* La medición toma en cuenta un año un ministro (aunque no haya finalizado el período): son 14 carteras y 5 años (se incluye la Oficina de Planeamiento y Presupuesto – OPP).

Fuente: Moreira (2009: 15).

El primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005 – 2010) tuvo tres cancilleres. El primero fue Reinaldo Gargano, líder del PS en ese momento, con vasta experiencia parlamentaria en el tema, habiendo participado en las Comisiones de Asuntos Internacionales de ambas Cámaras. Ocupó el cargo desde el 1º de marzo de 2005 y el 3 de marzo de 2008. Como se verá más adelante mantuvo una relación tensa, e incluso conflictiva con el Presidente y con el Ministro de Economía y Finanzas Danilo Astori. Fue secundado en la subsecretaría por Belela Herrera quien, con gran experiencia en temas de Derechos Humanos, desplegó una agenda de trabajo en torno a este asunto.

Reinaldo Gargano fue sucedido por Gonzalo Fernández, hombre de confianza del Presidente, quien se había desempeñado hasta el momento como Secretario de la Presidencia de la República. Desde ese cargo participó en los dos temas principales que marcaron la agenda de la política exterior del período, el conflicto con Argentina y el debate en torno al TLC con Estados Unidos de América, siendo un actor central en el primero de los asuntos. Ocupó el cargo de Canciller desde el 3 de marzo de 2008 al 31 de agosto de 2009, siendo secundado en la subsecretaría por el diplomático de carrera Pedro Vaz, también socialista, quien sería el Canciller luego de Gonzalo Fernández hasta el final del gobierno. Este último salió de la Cancillería para asumir la titularidad del Ministerio de Defensa Nacional.

En términos generales el gobierno pudo funcionar bien en lo que atañe a las relaciones entre el mismo y el partido de gobierno, y en el relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Aunque debe señalarse que:

*“[...] se verificaron algunos episodios de clara discrepancia entre las posiciones del gobierno, los legisladores, y el partido, como la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, la aprobación de una ley de reparación para los ‘caídos en el combate a la subversión’, o la ley de salud reproductiva que despenalizaba el aborto. Pero con la excepción de estos casos, las relaciones entre todas estas instancias fue de mutuo refuerzo.” (Moreira 2009: 16).*

La política exterior sería un punto de divergencias a nivel intrapartidario en el FA. Siguiendo el análisis realizado por Luján (2010) para el primer gobierno del Frente Amplio, puede señalarse que en ese período (2005 – 2010) la orientación predominante correspondió al escenario V (regionalismo abierto), pues combinó el equilibrio entre la región y el mundo con una amplitud de socios tanto en la región como fuera de ella.

La llegada de la izquierda al gobierno implicó un cambio en la orientación de la política exterior, pues el gobierno anterior, encabezado por el Presidente Jorge Batlle, se orientó de forma más panamericanista, concretando en 2004 un TLC con México y avanzando en el mismo sentido con Estados Unidos de América. El FA estuvo en la encrucijada y luego del debate interno optó por no profundizar la alianza con el hegemon hemisférico. En las entrevistas, la figura de Gargano es señalada como una de las que personificó las orientaciones en política exterior que la oposición visualizó como “ideologizadas”. Un ex integrante del Poder Ejecutivo durante gobiernos del PC señala sobre el período de gobierno de Vázquez que:

*“Empezaron cambios de orientación. El canciller Gargano le imprimió cambios de orientación a la política exterior. Y eran cambios propios de una persona que creía que su posición ideológica socialista era un faro iluminador para la política exterior. Pero en realidad la política exterior no se ilumina con un faro ideológico, se ilumina teniendo en cuenta el interés nacional, y el interés nacional si se pasa por la criba de la ideología se puede desdibujar.”*

El gobierno de Vázquez buscó un mayor equilibrio entre la región y el mundo, dando gran importancia a las relaciones bilaterales con Argentina y Brasil, como actores relevantes de la región a pesar de las dificultades registradas, y con Estados Unidos de América como potencia global. Para la inserción económica se buscó un accionar equilibrado hacia Europa, América del Norte y el Asia-Pacífico, sin por ello desatender la inserción en la subregión mercosuriana.

El inicio de la Presidencia de Tabaré Vázquez mostró el objetivo de priorizar la subregión del MERCOSUR como plataforma de integración, no solamente comercial, sino productiva y social. En su primer discurso ante la Asamblea General, el 1º de marzo de 2005, el Presidente Vázquez señalaba:

*“[...] el compromiso con el Mercosur y el carácter prioritario del proceso de integración como proyecto político estratégico en la agenda internacional del Uruguay. Lo hemos dicho muchas veces y lo decimos ahora una vez más: el gobierno que hoy asume quiere más y mejor Mercosur. Un Mercosur ampliado, redimensionado y fortalecido que será, a su vez, una plataforma más sólida para lograr una mejor inserción internacional tanto del bloque en sí como de todos sus integrantes.”*

(Instituto de Relaciones Internacionales 2005: 6)

Además de la subregión, desde el gobierno se planteó un accionar que buscaba mejorar el relacionamiento con el resto de América Latina. Ejemplo de esto serían el relacionamiento con Venezuela y el restablecimiento de las relaciones con Cuba como primera acción de política exterior al asumir el gobierno.

En el entorno inmediato, las relaciones con Argentina, desde el final del gobierno de Jorge Batlle, se caracterizaban por ser tensas y las mismas se agudizaron durante el gobierno de Tabaré Vázquez por la instalación de una empresa de procesamiento de pasta de celulosa en el Río Uruguay, frontera entre ambos países. Por otra parte, superados algunos inconvenientes comerciales en la frontera, se inició el proceso de acercamiento con Brasil a quien muchas veces, desde varios actores, se le reclamó una



participación decidida para solucionar el conflicto entre Uruguay y Argentina, acción que no ocurrió. Este relacionamiento con Brasil se profundizaría mucho más durante el gobierno de José Mujica.

Durante el primer año<sup>129</sup> del gobierno de Tabaré Vázquez, la política exterior se transformó en una arena conflictiva en los dos niveles que señala Robert Putnam (1988 y 1993), el externo y el doméstico, de forma anidada. El conflicto con Argentina inauguraría un conjunto de situaciones que tensarían las relaciones regionales y pondrían en cuestión las orientaciones de la política exterior en lo que atañe al foco territorial priorizado. Como señala Constanza Moreira:

*“A pesar de que la candidatura de Tabaré Vázquez recibió apoyos más o menos indirectos de sus pares ideológicos en Argentina y Brasil, pronto la sintonía ideológica con los gobiernos vecinos dejó de ser un capital que ayudara en el conflicto fronterizo que se inauguró sobre el final del año [2005]. Las diferencias con Argentina redundaron en la búsqueda de acuerdos de comercio extrarregionales, y se firmó un Tratado de Protección de Inversiones con Estados Unidos, y luego se buscó un acuerdo de libre comercio.” (2009: 25 – 26).*

Como se señaló, con Estados Unidos de América se exploró la posibilidad de un TLC, el cual generó tensiones en el partido de gobierno y finalmente se arribó a un TIFA.<sup>130</sup> A pesar de este impulso aperturista, el gobierno de Vázquez finalmente priorizó Sudamérica como espacio regional, pero sin perder de vista lo latinoamericano y con una visión activa y crítica pero sin soltar amarras del MERCOSUR.

La priorización de la región de forma equilibrada con el mundo, posicionando la política exterior en el escenario V, fue una orientación forjada a partir de los posicionamientos de diferentes miradas presentes dentro del partido de gobierno. Un sector impulsaba un mayor acercamiento a la región y a las potencias emergentes del Sur, mientras otra parte del partido de gobierno se inclinaba por una posición más equilibrada entre la apuesta a la región y la apertura al mundo, y otros se posicionaban a favor de la apertura, a partir de una evaluación negativa del estado de avance del MERCOSUR.

---

<sup>129</sup> También en 2005 tiene lugar la renuncia a su banca del diputado socialista (FA) Guillermo Chifflet con motivo de la aprobación de la Operación UNITAS (ejercicio naval de la Armada Estadounidense) y la participación de tropas uruguayas en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH, del francés Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti).

<sup>130</sup> Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones (*Trade and Investment Framework Agreement*, por su sigla en inglés: TIFA).

**Tabla 35. Opciones de inserción internacional en la visión de las elites (2007) (en %).**

		Legislador PN	Legislador PC	Legislador FA	Gobernante	Empresario	Sindicalista	Total
Inserción internacional de Uruguay*	Buscar TLC con otros países	86	86	3	38	83	8	43
	Priorizar MERCOSUR	10	0	85	53	13	93	50
TLC con Estados Unidos de América**	Traería perjuicios	5	0	58	26	3	88	34
	Ni uno ni otro	0	0	15	3	5	5	6
	Traería beneficios	95	100	21	62	90	8	55

\* “Últimamente se debate sobre cómo debe orientarse la inserción internacional del Uruguay. En su opinión, ¿el Uruguay debe priorizar el MERCOSUR o buscar acuerdos de libre comercio con otros países?”

\*\* “En los últimos meses el gobierno ha manejado la posibilidad de hacer un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. ¿Usted cree que un TLC con Estados Unidos traerá beneficios o perjuicios al Uruguay?”

Fuente: PNUD (2008: 166)

En el Informe de Desarrollo Humano (IDH) de 2008, se recogen datos de opinión pública sobre el tema. En la encuesta realizada para el IDH se preguntó a los encuestados: “¿Uruguay debe priorizar el MERCOSUR o buscar acuerdos de libre comercio?”. La primera conclusión que se puede extraer de los resultados de la consulta es el importante grado de desconocimiento sobre el tema. El 20% de los consultados manifestó no tener opinión y un 9% no respondió la pregunta. Los que opinaron mostraron una mirada favorable a la búsqueda de TLCs, el 54% se manifestó a favor, mientras que el 18% señaló que debía priorizarse el MERCOSUR (PNUD 2008: 166).

La tabla 35 resume los resultados de una encuesta realizada en 2007 a doscientos miembros de la elite cuyo tema específico fue la inserción internacional. Los legisladores de los partidos fundacionales (PC y PN), ubicados ideológicamente en la centroderecha, coinciden con los empresarios en sus preferencias sobre la inserción internacional, apoyando en forma masiva la búsqueda de un TLC. Las preferencias sobre priorizar el MERCOSUR son mayoritarias entre los legisladores del FA, los sindicalistas y los gobernantes del partido de gobierno. En este último caso las preferencias por buscar acuerdos de libre comercio eran minoritarias pero alcanzaban un 38%. Cuando eran interrogados sobre los beneficios que traería aparejado un TLC con Estados Unidos de América, los gobernantes del partido de gobierno coincidían en una opinión favorable con los legisladores de los partidos fundacionales (PC y PN) y los empresarios. Esta percepción de que un TLC generaría beneficios, distancia a los gobernantes del FA de los legisladores y los sindicalistas. Los sindicalistas son los que consideraban más perjudiciales al acuerdo. Un 58% de los legisladores del FA también veían el acuerdo como perjudicial, aunque un 21% lo consideraba beneficioso. Las

opiniones en contra del TLC eran mayoritarias entre los legisladores del FA, pero uno de cada cinco tenía una visión que disentía con la mayoría.

El proceso de búsqueda del TLC con Estados Unidos de América visibilizó diferentes ideas sobre la política exterior que están presentes en el Frente Amplio. Adolfo Garcé (2014a) señala que una red de economistas que estaba al frente de la política económica del país fue la principal impulsora de este acuerdo, mientras que se opuso al mismo una amplia coalición que integraba a sectores políticos de la izquierda, actores gremiales (especialmente sindicatos) intelectuales y universitarios de izquierda. El principal argumento que se expresa en el trabajo antes señalado es que finalmente, a pesar de haberse enfrentado dos comunidades epistémicas con argumentos basados en visiones opuestas, terminó primando el cálculo presidencial.

A inicios de 2006, el conflicto con Argentina por las plantas de procesamiento de celulosa en el Río Uruguay llegaba a un punto crítico. Como se señaló anteriormente, ya durante las décadas de 1980 y 1990 se había comenzado a generalizar un razonamiento planteado por Ramón Díaz (1985) y a generarse consensos sobre el mismo: una economía pequeña debe ser abierta ya que los vínculos regionales la hacen vulnerable a los cambios bruscos de los países vecinos. Esta idea concibe que los impactos de la crisis comenzaran a verse como resultado de las vinculaciones del país con la subregión mercosuriana, abonándose la mirada del proceso de integración como un cerco que hacía vulnerable al país frente a las crisis regionales e impulsaba, por lo tanto, la idea de que un país pequeño debía ser un país abierto. Había comenzado a fortalecerse una mirada, también desde la izquierda, favorable a una inserción internacional “a la chilena”.

La idea de explorar la posibilidad de un TLC se hizo pública de forma muy vaga en los planteos del Presidente Tabaré Vázquez a finales de 2005. Esta posibilidad aparecía como una posible continuación del acuerdo bilateral de protección de inversiones (Búsqueda 22/09/2005).<sup>131</sup> Pero las señales eran contradictorias, en noviembre durante la IV Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata (Argentina), el Presidente Tabaré Vázquez en ejercicio de la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR hizo manifiesto el rechazo al ALCA en nombre de los países del bloque. Paralelamente, el

---

<sup>131</sup> La reconstrucción de los acontecimientos ocurridos hasta mayo de 2006 fue guiada por una nota de prensa de Guillermo Waksman, publicada en el semanario Brecha el 15 de mayo de 2006, titulada: “Mercosur o TLC con Estados Unidos - The window is open”.

Presidente uruguayo se reunión con su par estadounidense y el Canciller Reinaldo Gargano concretaba la firma del tratado de protección de inversiones.

El FA orgánicamente tenía un posicionamiento claro sobre el tema del ALCA. En 2003, el Congreso<sup>132</sup> del partido acordó el siguiente posicionamiento que se estampó en los lineamientos programáticos básicos: “[...] *rechazamos el actual proyecto ALCA y los eventuales acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos concebidos en este marco, en tanto no resultan favorables a nuestros objetivos de consolidación de país productivo.*” (FA 2003: 19). Como se explicita, en esa instancia también se toma posición frente a posibles acuerdos bilaterales con Estados Unidos de América. La condicionalidad de su evaluación frente a si afecta o no positiva o negativamente el proyecto de “*país productivo*” es el margen de debate que quedó abierto a la interna del FA.

El 21 de diciembre de 2005 se aprobó en el Senado el tratado de protección de inversiones. El día anterior, Horacio Vilaró,<sup>133</sup> presidente de la Cámara de Comercio Uruguay – Estados Unidos, en la cena de fin de año de esta institución planteó la importancia de promover un TLC entre ambos países. El ministro de Industria, Energía y Minería, Jorge Lepra,<sup>134</sup> en la misma ocasión manifestó la importancia del MERCOSUR pero matizó sus afirmaciones con las trabas comerciales que Argentina y Brasil imponen a Uruguay, señaló la importancia de actuar con pragmatismo en política comercial y puntualizó la importancia de además buscar “*socios más capacitados*” (Brecha 15/05/2006).

Al inicio del año 2006, el ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori en una entrevista retomaba estas ideas diciendo: “*Uruguay tiene que comenzar a hacer esfuerzos para llegar a tener un tratado de libre comercio con Estados Unidos.*” Señalando que este instrumento de inserción internacional “[...] *a Uruguay le vendría muy bien para diseñar una estrategia equilibrada en el mundo, que lo mantenga vinculado a la región pero que le abra posibilidades fuera de ella [...]*” porque “[...]”

---

<sup>132</sup> El Congreso es un órgano decisorio clave de la estructura orgánica del FA, siendo el soberano, y posee las siguientes competencias: definir las grandes líneas de acción política, a propuesta del Plenario Nacional; designar los candidatos únicos del FA a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, a propuesta del Plenario Nacional; Aprobar la plataforma electoral; designar Presidente y Vicepresidente del FA, a propuesta del Plenario Nacional; aprobar el balance de lo actuado por el FA; y formular recomendaciones al Plenario Nacional y demás órganos del FA.

<sup>133</sup> En ese momento ocupaba la gerencia general del Banco de Boston.

<sup>134</sup> Ex Vicepresidente de Texaco Uruguay y ex directivo de la Cámara de Comercio Uruguay – Estados Unidos.

*también le va a permitir a nuestro país incrementar las posibilidades de negociación en la región, en la que Argentina y Brasil han tomado actitudes bilaterales que dañan las posibilidades de los países pequeños.”* Adicionalmente señaló, en términos de tiempos, que se debía negociar el TLC “*cuanto antes mejor*” (Búsqueda 05/01/2006).

Frente a los conceptos vertidos por el ministro Danilo Astori, no se hicieron esperar un conjunto de reacciones en la arena política externa y en la doméstica. Los cancilleres de Argentina, Jorge Taiana, y de Brasil, Celso Amorim señalaron que veían la concreción del TLC como una ruptura con el MERCOSUR, considerando que no era posible darle la misma flexibilidad que cuando Uruguay negoció con México.<sup>135</sup> La postura de Celso Amorim fue clara, al declarar en enero de 2006: “[...] *sería imposible que un socio del Mercosur negocie individualmente acuerdos comerciales, a menos que pretenda dejar el bloque, decisión sobre la cual no fuimos informados.*” (Página 12 12/01/2006).

A nivel intrapartidario las divergencias tampoco tardaron en emerger. El Canciller Reinaldo Gargano manifestó públicamente que tener un TLC con Estados Unidos de América no tenía sentido, ya que la lista de excepciones a la apertura del mercado incluye trescientos productos, en los que se inscriben las principales exportaciones uruguayas. Sostuvo que esta propuesta no estaba en la agenda de gobierno del FA y, adicionalmente, esgrimió argumentos institucionales, al señalar que el FA tenía una postura contraria al TLC y para cambiar esta decisión debía convocarse un nuevo Congreso y lograr las mayorías para aprobar esta modificación de posicionamiento (Brecha 13/01/2006).

La postura del ministro Danilo Astori fue respaldada por el Vicepresidente de la Republica Rodolfo Nin Novoa, el ministro de Turismo y Deporte Héctor Lescano (ambos de Alianza Progresista), el senador Rafael Michelini (Nuevo Espacio)<sup>136</sup> y Jorge Lepra, ministro de Industria, Energía y Minería (independiente no frenteamplista). El PCU y parte del PS se alineaban detrás de la postura argumentada por el canciller Reinaldo Gargano mientras que el MPP mantenía un perfil bajo y no ingresaba aún en el corazón del debate.

---

<sup>135</sup> La Decisión del Consejo del Mercado Común (uno de los órganos decisorios de MERCOSUR) número 32/00 establece en su artículo 1: “Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”.

<sup>136</sup> Debe señalarse que en el correr del año 2008 estos líderes político, y sus fracciones, se unieron a Asamblea Uruguay (fracción liderada por Danilo Astori) para integrarse en el Frente Líber Seregni, como fracción única que los nucleó para las primarias de 2009 bajo el liderazgo de Astori y luego en la acción parlamentaria.

En la primera reunión del Consejo de Ministros de 2006 el Presidente Tabaré Vázquez planteó que las definiciones programáticas en temas de inserción internacional debían rediscutirse, debido a que el escenario de 2006 era diferente al de 2003 en el que se definieron las líneas estratégicas del programa. Y encomendó al ministro de Educación y Cultura y presidente del FA, Jorge Brovetto que propiciara el debate interno sobre este punto en el partido de gobierno. Esto ocurría pocos días antes de que el Presidente argentino Néstor Kirchner planteara, en su nombre y en el de su par brasileño (Luiz Inácio Lula da Silva), que tanto Argentina como Brasil no bloquearían a Uruguay en su intento de firmar un TLC. A fines de enero, luego de una reunión de la Mesa Política del FA,<sup>137</sup> el ministro Jorge Brovetto declaró que el tema de la firma de un TLC con Estados Unidos de América no estaba en la agenda del gobierno (Brecha 15/05/2006).

A inicios de febrero, en el marco de una nueva reunión del Consejo de Ministros, el Presidente Vázquez volvió a traer el tema del TLC. En esa ocasión señaló que Vietnam, con gobierno comunista, había concretado un TLC con Estados Unidos de América, el cual le trajo importantes beneficios al país asiático. El 6 de febrero, la Mesa Política del FA lanzó la convocatoria para que el Plenario Nacional discutiera, el 25 de marzo, sobre estos asuntos. El 10 de febrero, el canciller Reinaldo Gargano sostenía que la firma del TLC no tenía de su parte una negativa ideológica, sino que era inconveniente para el país. Este argumento lo desarrolló ante la Comisión Permanente del Poder Legislativo, enfatizando, nuevamente, que el tema no formaba parte de la agenda del gobierno (Ídem).

Paralelamente, también en febrero de 2006, el escenario regional se tornaba más complejo. El Parlamento argentino respaldaba la iniciativa de llevar el conflicto con Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, iniciándose el proceso a nivel extrarregional. Si bien hubo intentos de dirimir este diferendo dentro de la institucionalidad del MERCOSUR, esto no se logró. El Presidente argentino Néstor Kirchner solicitó la suspensión de las obras de las plantas de procesamiento de celulosa por tres meses, señalando que no se opondría al emprendimiento si un informe independiente afirmaba que no habría contaminación. Uruguay en abril iniciaba la preparación de sus argumentos para comparecer en La Haya, el proceso en la Corte comenzó en junio y en julio de 2006 la misma se pronunció en contra de la medida

---

<sup>137</sup> Organismo ejecutivo del Plenario Nacional que ejerce la conducción política cotidiana del FA. En este órgano están representadas las fracciones del FA en proporción a los votos que cada una obtuvo en las elecciones primarias que constituyen el Plenario Nacional.

cautelar solicitada por Argentina de suspender las obras. A este episodio siguieron el accionar de facilitadores y tensiones que no se disiparon con el cambio de gobierno. La nueva Presidenta, Cristina Fernández de Kirchner en su discurso de asunción ante el Congreso de la Nación Argentina señalaba dirigiéndose al presidente uruguayo:

*“Quiero también agradecer la presencia del Presidente de la República Oriental del Uruguay, el doctor Tabaré Vázquez. Quiero decirle con toda la sinceridad que siempre he tenido en toda mi práctica política, que no va a tener de esta Presidenta un solo gesto que profundice las diferencias que tenemos, pero también con la misma sinceridad quiero decirle que esta situación que hoy atravesamos no nos es imputable. Porque más allá de medidas que muchas veces podemos no compartir, lo cierto es que nosotros nos hemos presentado en la Corte Internacional de La Haya porque se ha violado el Tratado del Río Uruguay al instalar las pasteras.” (10/12/2007).*

En marzo, el ministro Jorge Lepra, de misión en Estados Unidos de América, manifestó la voluntad de intensificar el comercio bilateral, más allá En los primeros días de marzo, durante un viaje a Estados Unidos, Lepra planteó la voluntad de Uruguay de intensificar el comercio con ese país, “más allá de que no sea mediante un TLC”. Esta sería la forma en que se presentaría el tema en adelante. Paralelamente se puso nuevamente en funcionamiento la comisión bilateral que se creó en 2002. En ese mes se daban más señales contradictorias. Mientras que en Santiago de Chile, el Presidente Vázquez se reunía para discutir sobre temas comerciales con la Secretaria de Estado Condoleezza Rice, en Caracas señalaba que el tema del TLC con Estados Unidos de América no estaba en la agenda. Y mientras tanto, el ministro Danilo Astori declaraba el 20 de marzo a la prensa estadounidense que el MERCOSUR se encontraba en una situación de debilidad y que el gobierno uruguayo quería intensificar las relaciones comerciales con la potencia hemisférica. Mientras que el Plenario del FA, el 25 de marzo, aprobó una declaración que señalaba que a la vez que se intentaba fortalecer el MERCOSUR había que “*ampliar y diversificar*” el comercio exterior “*a fin de lograr una mayor independencia de un único mercado regional*”. Particularmente se señalaba que “*la opción bilateral es legítima mientras no comprometa el proyecto de país productivo y la integración regional, que es la prioridad estratégica de nuestra fuerza política.*” La declaración del órgano partidario tenía un carácter ambiguo y mostraba el estado de un debate interno en el que había divergencias (Brecha 15/05/2006).

En abril de 2006 la idea de avanzar en un TLC con los Estados Unidos de América se había instalado en el gobierno, aunque no era unánime. El Presidente anunció su apoyo al ministro de Economía, Danilo Astori, en su iniciativa de concretar este acuerdo. Como señala Roberto Porzecanski, el ministro había abordado a la conclusión de que Uruguay debía seguir el modo de inserción internacional comercial que había desarrollado Chile (2010: 120 – 122).

En mayo, el Presidente realizó una visita a Estados Unidos de América y se reunió con el Presidente George Bush, donde se planteó por ambas partes la importancia de aumentar el intercambio comercial. Mientras tanto:

*“En el FA se comenzaban a mover posiciones con respecto al TLC. La Vertiente Artiguista, a través de Enrique Rubio, solicitó mejor y más información sobre el tratado, y declaró que no estaba dispuesto a votar ‘un paquete cerrado’. Mientras tanto, el 10 de junio, el Plenario del FA se aprestaba a discutir nuevamente la estrategia de inserción internacional.”* (Moreira 2009: 27)

En mayo hubo un fuerte enfrentamiento entre José Mujica y Danilo Astori, que reflejaba las fuerzas, posiciones y alineamientos que estos líderes representaban en la interna del FA (Ibídem: 28). Luego de un arduo debate interno:

*“[...] el 26 de julio, una teleconferencia entre los negociadores del TLC dejó en claro que Estados Unidos estaba dispuesto a firmar un TLC, pero con el contenido de los conocidos hasta el momento. En el FA, buena parte de los comunistas, socialistas, emepistas llevaron a cabo la iniciativa de sumar a dirigentes del Nuevo espacio y Alianza Progresista al rechazo al TLC. El PIT – CNT<sup>138</sup> que había exhibido una postura contraria al TLC desde el inicio criticó duramente la ofensiva del gobierno. El viernes 4 de agosto se había entregado a cinco Ministerios (Economía, Ganadería, Industria, Cancillería y Turismo) las conclusiones de los expertos de seis grupos de trabajo sobre las ventajas de un TLC, claramente orientadas a facilitar la posición de apoyo del gobierno para esta vía. Por entonces, parecía que Argentina podía acceder a ‘dar permiso’ para que el Uruguay acordara este mecanismo bilateral con Estado Unidos, despejando uno de los principales obstáculos que tenía el TLC y que no era de orden doméstico. El miércoles 9 de agosto el presidente Vázquez afirmó en un evento auspiciado por la Cámara de Comercio [...], que el ‘tren, algunas veces, pasa una sola vez’, y exacerbó el enfrentamiento con Reinaldo Gargano, el entonces canciller, que*

---

<sup>138</sup> El Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) es la central sindical única de Uruguay.



*manifestó una posición contraria. Pocos días después, el presidente declaró que sería él el único vocero sobre el tema, él o quien él designara, llamando a silencio las entonces contradictorias voces del FA sobre el tema. A inicio de setiembre, el presidente instruyó a sus ministros para que, a través de contactos informales, lograran la habilitación de los socios del MERCOSUR para la firma de un Tratado con Estados Unidos. En ese momento recrudecieron las críticas, y un grupo (luego llamado ‘Grupo de los 52’), entre los que revestían importantes intelectuales, políticos y activistas sociales, hizo pública una carta solicitando un tratamiento diferente del tema. El 28 de setiembre el presidente de la República dijo ‘no habrá TLC’, y en forma contundente cerró el capítulo de uno de los temas que más dividió al FA en los cinco años de gobierno.” (Moreira 2009: 28 – 29).*

El 2 de octubre de 2006, la Presidencia de la República informó a la Mesa Política del FA (como consta en su Acta N° 34) que cesarían las negociaciones para alcanzar el TLC y que existían condiciones para avanzar en un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones, que finalmente fue firmado. El TLC fue bloqueado, y el Presidente, frente a la oposición interna y al contexto regional, desistió de seguir con la iniciativa.

Como señala Adolfo Garcé (2014a), las condiciones políticas eran favorables para el impulso de la iniciativa. Tanto el Presidente como el ministro de Economía y Finanzas contaban con un alto nivel de popularidad, y aproximadamente un 60% de la opinión pública estaba a favor del acuerdo (Porzecanski 2010: 130), la oposición se manifestaba a favor del TLC y Tabaré Vázquez, con un liderazgo fuerte podía pensar que sería capaz de contener las resistencias a la interna del Frente Amplio.

La coalición de veto incluía a algunos ministros (en particular al Canciller Reinaldo Gargano), a fracciones del Frente Amplio (particularmente a la mayoritaria: el Movimiento de Participación Popular – MPP), el movimiento sindical y una red de académicos de izquierda con perfil neodesarrollista<sup>139</sup> de la Universidad de la República. Estos últimos fueron la pieza clave en la articulación de un contraargumento basado en una mirada desde ese enfoque para oponerse al TLC. El planteo clave radicaba en que, aunque a corto plazo el acuerdo fomentara el crecimiento económico, el formato del mismo inhibiría los procesos endógenos de innovación, obstaculizando así el desarrollo. Esta argumentación se tocaba con algunos de los elementos clásicos de

---

<sup>139</sup> Surge como respuesta al paradigma neoliberal y le da al Estado, la política y las instituciones un rol central para el proceso de desarrollo, entendido integralmente. Sobre esta literatura puede consultarse por ejemplo Bresser Pereira (2006) y Boschi y Gaitán (2009), entre otros.

la tradición frenteamplista que recoge una mirada cepalina del desarrollo. Frente a la oposición, el Presidente desistió de avanzar, mantuvo su liderazgo evitando conflictos en la fuerza política y se apegó a las tradiciones de la izquierda. El haber impulsado el TLC fue uno de los argumentos utilizados en contra de Danilo Astori cuando fue precandidato presidencial en las primarias de 2009.

De un lado y del otro, tanto en la coalición promotora del TLC con Estados Unidos de América como en la que lo frenó, los universitarios jugaron un papel clave. La relación entre intelectuales y política es relevante para entender cómo se elaboran conceptualmente los problemas, sus posibles soluciones y se construyen argumentos para el debate político. La resolución mostró el predominio de lo partidista y de la lógica adversarial (Garcé 2014a). De un lado y del otro se esgrimieron argumentos teóricos y evidencia empírica, pero en estrecha relación con las identidades partidarias y los “mapas conceptuales” de las comunidades políticas. Un Presidente con liderazgo fuerte y mayorías propias no logró imponerse frente a fracciones institucionalizadas y con liderazgos fuertes. Las burocracias estatales mostraron su debilidad técnica, evidenciándose esto en que durante la polémica desatada, ninguna oficina de la administración pública jugó un papel tan relevante que haya logrado imponer su mirada. En Uruguay parece no haber “burocracias aisladas”, es más, las burocracias tienen relaciones significativas con los actores políticos. Este acontecimiento muestra la centralidad de los partidos y sus fracciones, junto a la importancia de sus ideologías. Los argumentos técnicos más poderosos políticamente terminaron siendo aquellos que mejor se ajustaban a las tradiciones ideológicas del partido de gobierno. En síntesis, para comprender el proceso fallido de la firma del TLC con Estados Unidos de América, se deben tener en cuenta las características ideológicas, las tradiciones partidarias, las concepciones sobre el desarrollo, sus posiciones y valoraciones sobre la integración regional, las características institucionales del FA y su vínculo con las redes de universitarios. El FA incluye en su tradición partidaria al antiimperialismo, aspecto que contribuye a dar cuenta del freno al TLC con Estados Unidos de América. El interés de mejorar la inserción internacional está mediado por ideas sobre qué es mejor para el país, a partir de mapas mentales y tradiciones ideológicas y partidarias. La fraccionalización interna del partido y la competencia intrapartidaria es un factor institucional fundamental para terminar de entender por qué el presidente debió abandonar el intento de firmar el TLC (Garcé y López 2014: 18 – 20).

En marzo de 2007 el Presidente estadounidense George Bush visitó Uruguay generando reacciones en la sociedad civil de izquierda y ultraizquierda, a la vez que afloraron nuevamente las discrepancias a la interna del partido de gobierno por temas de política exterior. En este contexto José Mujica señaló que a veces hay que “*tragar sapos*” (La Nación 11/03/2007). En diciembre de ese año, el Congreso del FA ratificó su negativa a la firma de un TLC.<sup>140</sup> En 2008, Gonzalo Fernández sustituye a Reinaldo Gargano al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Presidente y el nuevo Canciller tendrían un mejor relacionamiento y se apaciguaría la tensión vivida en esta arena de políticas en el seno del partido de gobierno.

Debe señalarse que, además de las divergencias a la interna del FA en lo que atañe a los socios estratégicos de la política exterior, el partido de gobierno no tuvo una priorización clara de un espacio regional específico. Como se señaló anteriormente, la oscilación entre lo mercosuriano, lo sudamericano y lo latinoamericano pareció mostrar diferentes miradas internas o la falta de debate, reflexión y construcción de un rumbo articulado común. Como señala Carlos Luján:

*“La política llevada adelante pareció priorizar a Sudamérica como horizonte supranacional de mediano plazo, sin descuidar una política de largo plazo que ve en Latinoamérica el espacio común a construir y afianzar. Se puede afirmar que en esta cuestión Uruguay no ha terminado de optar: por momentos parece alineado detrás de una construcción política sudamericanista y por momentos las relaciones con países como México y Cuba ubican al país con una fuerte presencia fuera de la región inmediata. La evaluación crítica que el gobierno uruguayo hace del funcionamiento del MERCOSUR parece incidir en la expansión de los límites de nuestra área prioritaria, por lo menos hasta todo el subcontinente sudamericano. Crítica constructiva sin llegar al desamarre institucional del MERCOSUR fue la posición predominante durante todo el gobierno de Tabaré Vázquez, lo que marca una diferencia relevante con respecto al distanciamiento sistemático que se dio durante la administración Batlle.”* (Luján 2010: 353 – 354).

---

<sup>140</sup> Este órgano se integra con: Los miembros del Plenario Nacional que lo presiden; los delegados de Comités de Base y donde estos no existan de las Asambleas Locales (departamentales del interior del país); pudiendo participar con voz en el Congreso todos aquellos que habiendo sido electos representen al FA, a nivel parlamentario, ejecutivo y electoral, nacional, departamental y local, salvo aquellos que la Constitución se los prohíbe. La cantidad de representantes de cada Comité es proporcional a la cantidad de adherentes que participan en las asambleas para tratar los temas del Congreso. Estas reglas hace que los sectores de mayor militancia, que además se ubican en el ala izquierda del partido, estén a veces sobrerrepresentados en relación a los votos que reciben en las elecciones nacionales legislativas.

En síntesis, el primer gobierno del Frente Amplio buscó un equilibrio región – mundo que implicó un cambio sustantivo en relación a su predecesor, que buscó un relacionamiento más extrarregional y orientado hacia Estados Unidos de América. (Luján 2010). Lo mismo podría decirse en relación a las instituciones financieras internacionales, como en caso del manejo de la deuda.

Como ya se señaló en el capítulo 3, una mirada al modelo decisorio implementado durante este gobierno ayuda a visibilizar las transformaciones en esta arena de política. Los anteriores gobiernos, en el período pos dictadura, se han caracterizado por modelos de conducción y decisión predominantemente formalistas, mientras que en el caso de la administración Vázquez pueden encontrarse diferentes momentos donde emergieron instancias decisorias de tipo colegiada e incluso competitiva (George 1991). Como señala Carlos Luján al reflexionar sobre la toma de decisiones del primer gobierno frenteamplista:

*“[...] el presidente dirigió la política internacional por momentos y en otros fue el centro presidencial quien asumió la coordinación y terminó dirimiendo entre posiciones o avalando negociaciones internacionales ya realizadas. Mientras la conducción táctica es llevada adelante por un actor político-institucional de primer nivel (MEF,<sup>141</sup> MRREE,<sup>142</sup> Ministerio de Defensa Nacional) que varió según el tema, en la toma de decisiones coexistieron diversos modelos decisorios, incluso el colegiado. El diseño de la política internacional, más que un diseño establecido a priori, fue el resultado de lógicas adaptativas y/o de aprendizaje. En cuanto a la fase de monitoreo y evaluación de la política exterior, no existe un único seguimiento de la misma sino tantos como políticas exteriores tuvo el país en los diversos campos de su vinculación con el mundo y la evaluación fue una construcción que se retroalimentó de la agenda de los medios, con un anclaje principal en la agenda política marcada por el gobierno en interacción con la fuerza política a la que representa. Finalmente, los ciclos de altísima prioridad de la política internacional en la agenda alternan con ciclos de caída en el orden de importancia relativa, en parte por los estímulos externos existentes y en parte por el corrimiento que las reformas domésticas generan en la agenda pública.” (Luján 2010: 366).*

Como señala Carlos Luján (2010: 367), durante el gobierno de Tabaré Vázquez se configuraron diferentes modelos decisorios según la temática abordada, sus asuntos

---

<sup>141</sup> Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>142</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores.

particulares y los actores involucrados. En temas económicos el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) y el Ministerio Economía y Finanzas (MEF) compitieron. En asuntos financieros predominó el MEF y emergió un modelo formalista clásico. En temas comerciales compitieron estos dos ministerios. En el área de defensa y operaciones de mantenimiento de la paz, los actores centrales fueron el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Parlamento. En el relacionamiento con Argentina se utilizó un modelo formalista con la actuación central del Secretario de Presidencia.

*“Finalmente, en materia de inserción internacional en general y en la integración regional y el relacionamiento comercial con los Estados Unidos en particular, primó un modelo competitivo con dos actores principales (la Cancillería y el MEF), otros secundarios y uno episódico pero de notable importancia: el Presidente de la República. [...] Como hipótesis de trabajo a discutir cabe colocar los procesos decisorios para llevar adelante las negociaciones con Estados Unidos bajo un modelo colegiado, aunque puede pensarse que se dio un entramado más complejo, con la aplicación de un modelo competitivo en los momentos de mayor fuerza de quienes se oponían a un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos. Los principales actores gubernamentales en dicho proceso fueron el Presidente y el Secretario de la Presidencia, el Ministro de Economía y Finanzas, el Canciller y el Embajador uruguayo en Washington. Se estuvo así en presencia de una Cancillería en cierta manera desdoblada: una parte del personal diplomático apoyó el proceso de negociación y; simultáneamente, la conducción política del MRREE se centró en la región y estuvo más preocupada por los impactos de la relación con Estados Unidos sobre la inserción de Uruguay en el MERCOSUR, que por la profundización de la relación con los Estados Unidos.” (Ídem).*

La emergencia de estos modelos decisorios puede estar mostrando lo que señala Carlos Luján al referirse al Gobierno de Tabaré Vázquez: *“Diferencias que si se dan entre el gobierno, o buena parte del mismo, y la fuerza política, o corrientes mayoritarias de la misma alineadas con posiciones minoritarias dentro del gobierno [...]”* (Ídem: 364). Hay varios temas que hacen aflorar matices y divergencias en el plano interno del FA. La existencia de múltiples actores sin predominio claro en la política exterior uruguaya, con visiones diferentes sobre la misma hace pensar que la distribución de los cargos gubernamentales y el posicionamiento ideológico de las fracciones que lo ocupan, junto a la competencia y diferenciación intrapartidaria, generan posiciones de divergencia.

En síntesis, y como nexo para el análisis de la política exterior durante el segundo gobierno del FA debe recordarse que, durante el gobierno de Tabaré Vázquez:

*“Uruguay se ha debatido entre un modo de inserción en la diversidad (lo que es impulsado por la mayoría de los cuadros políticos frentistas) y la inclinación hacia un único polo, lo que privilegiaría un modelo uniformizador de la región, sea a través de un acercamiento económico-comercial con los EEUU como potencia hegemónica global, sea restringiendo el espacio de integración a Sudamérica y potenciando a Brasil como un actor global en un mundo multipolar. De hecho, ambas alternativas estuvieron en disputa durante los primeros tres años de la administración frentista, teniendo como exponentes extremos a los sectores más tecnocráticos del gobierno, por un lado, y a los más ideologizados, por otro, sin que ninguno lograra el predominio en el trazado de la política internacional del país. Otra cara de la misma moneda es la discusión sobre si la integración latinoamericana debe darse por círculos concéntricos en expansión secuencial (primero la integración del MERCOSUR, luego la de Sudamérica y recién al final la de toda Latinoamérica) o si la misma debe suponer una diversidad de agrupamientos interactuando en toda la región.” (Ibídem: 360 – 361).*

Ya en 2008 se comenzó a prefigurar el escenario de las posibles precandidaturas presidenciales del FA para las elecciones nacionales de 2009. En junio Mujica dio las primeras señales de que competiría, mientras que en torno a la precandidatura de Danilo Astori se formaría el Frente Líber Seregni (FLS), conformado por Asamblea Uruguay, Alianza Progresista, el Nuevo Espacio, Movimiento de Integración Alternativo, Banderas de Líber, Uruguay Afirmativo y Agrupaciones Diciembre. La disputa entre estos polos, al que se sumaría luego una precandidatura más (la de Marcos Carámbula<sup>143</sup>), fue la principal dinámica de la interna frentista no solamente en lo electoral. El debate fue también programático, el MPP y el PCU reclamaron un plan nacional de desarrollo como forma de profundizar los cambios, intentando poner “más a la izquierda” al programa del FA. Desde el FLS se “[...] señalaba que los importante era ‘consolidar los cambios realizados’ y, más que una participación activa del Estado en la asignación de recursos, hablaba de regulación, contralor, y apoyo a algunos sectores específicos.” (Moreira 2009: 47)

La llegada de José Mujica a la Presidencia de la República, proveniente del MPP, pudo significar un énfasis más regional en clave de “Patria Grande” y un acercamiento mayor a los países del mundo emergente. En las páginas que siguen se explora la validez de

---

<sup>143</sup> En ese momento Intendente de Canelones, el segundo distrito electoral más importante de Uruguay.

esta idea. Pero antes se realiza una síntesis de las orientaciones que la política exterior uruguaya tuvo durante el período 1985 – 2010.

#### **4.5 A modo de resumen: las orientaciones de la política exterior uruguaya entre 1985 y 2005.**

El análisis de corte histórico de la trayectoria de la política exterior uruguaya que se planteó en este capítulo fortalece el argumento que concibe a la misma como una política de partidos. El proceso de formación del Estado, del sistema de partidos, de las reglas electorales, de las dinámicas de competencia inter e intrapartidarias contribuyen a la consolidación de un sistema político partidocéntrico y partidocrático, el cual produce la política exterior como uno de sus *outputs*.

El análisis de los procesos en su corta, media y larga duración intenta mostrar como el juego en la arena doméstica condiciona el accionar en la arena externa y viceversa. Se argumentó, a través de la trayectoria histórica reconstruida a partir de la interacción entre la teoría y los datos empíricos, que la alternancia de los partidos en el gobierno implicó cambios en las orientaciones de la política exterior, según se daban diferentes equilibrios internos y arreglos coalicionales según fuera el caso.

Partidos, fracciones y agrupamientos de fracciones son los actores centrales, aunque no excluyentes, en la definición de la orientación de la política exterior. Esto se debe a que los mismos poseen una identidad que les permite construir una estrategia y poseen recursos para la acción, mediando los intereses de otros actores con papeles secundarios, o al menos no tan protagónicos.

El análisis de los gobiernos muestra como las situaciones institucionales concretas son las que permiten o dificultan, y por tanto condicionan, la orientación de la política exterior. A la vez que se procuró mostrar como los actores construyen sus orientaciones deseadas para política exterior a partir de los intereses nacionales que definen subjetivamente a partir de sus marcos ideacionales cognitivos y normativos, constituidos en matrices de política exterior, aspecto sobre el cual se avanzará más adelante.

La argumentación buscó mostrar cómo los partidos construyen sus tradiciones a partir de definiciones adoptadas en momentos fundantes, las cuales permanecen adaptándose y reinterpretándose. Estos marcos se constituyen en parte de los mapas de ruta para la acción, que son las matrices de política exterior. En torno a las mismas se construyen

premios y castigos por mantenerse fiel a ellas o por alejarse, teniendo costos y beneficios las actitudes que los actores toman.

El anidamiento de los partidos en la estructura estatal en construcción permitió que sus ideas permearan las organizaciones. El proceso de construcción del Ministerio de Relaciones Exteriores en su versión moderna de fines del siglo XIX e inicios del XX, estuvo pautado por el accionar de los partidos, particularmente del PC. Los partidos pudieron enraizar algunas ideas rectoras que se alojaron en la organización, sus tradiciones e instituciones, manteniéndose por adaptación, y constituyéndose en un concepto de política exterior forjada por el asimétrico juego de contrapesos de los partidos. El PC gobernante durante la mayoría del tiempo le imprimió un carácter universalista, jurídicista y panamericanista, contrabalanceado con el impulso nacionalista y regionalista del PN. Las elecciones tomadas condicionaron la trayectoria y las políticas generaron retroalimentación. La política de Estado no fue otra cosa que la política forjada por el PC en el gobierno, la mayoría del tiempo, contrapesada por el PN. La alternancia ideológica, visibilizada con el triunfo del FA, generó los cambios de orientación en la política exterior. Debe señalarse, como se presentó en casos concretos, que en la arena de política exterior hubo ocasiones donde las coincidencias entre fracciones de diferentes partidos estuvieron presentes, mientras ocurrían divergencias entre las fracciones de un mismo partido.

Luego de la última dictadura militar, la política exterior uruguaya iniciada por el gobierno del PC tuvo la tarea de reposicionar a Uruguay en el escenario internacional como un país democrático y reconstruir lazos y construir nuevos con otros actores del sistema internacional. Este gobierno minoritario hizo de la política exterior una arena de consensos entre los partidos fundacionales. La designación de Enrique Iglesias como canciller en 1985 fue el inicio de una estrategia que generó consensos entre el PC y PN, donde la política exterior se orientó en un equilibrio entre la región y el mundo, participando a nivel multilateral, teniendo una agenda regional variada y activa en los procesos de integración que se estaban gestando y fomentando relaciones con una multiplicidad de socios según variaran los temas de agenda, sin ningún tipo de cortapisas, como es el caso de la ruptura de relaciones con Taiwán para establecer relaciones con la República Popular de China.

La orientación de la política exterior hacia el escenario V (regionalismo abierto) se mantendría en los dos gobiernos posteriores. Ambos de coalición, uno con el PN



controlando el centro presidencial y el otro con el PC a cargo, formándose en ambas coaliciones ideológicamente ubicadas en la centroderecha. El contexto regional mostraba la formación del MERCOSUR confluyente con el clima de época que impulsaba la apertura comercial, en el marco del proyecto político y económico neoliberal que avanzaba. Como señala Gerardo Caetano atendiendo a los procesos anteriores al MERCOSUR para comprender su configuración fundacional:

*“Hay una historia del MERCOSUR anterior al Tratado fundacional de 1991. [...] esa suerte de prehistoria mercosureña está sintetizada en el Acta de Foz de Iguazú, de noviembre del año 1985, firmada por los entonces presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín, corolario de un conjunto de acciones y negociaciones en las que se buscó prefigurar un proceso de integración con alcances más vastos al que luego se concretó en el Tratado de Asunción de marzo de 1991. Ese otro MERCOSUR, que no pudo ser en varios aspectos, se parece mucho más al que pareció despuntar desde las apuestas que para una transformación integral del bloque comenzaron a proponerse a partir del bienio 2002 – 2003. Aquel acuerdo Sarney – Alfonsín apuntaba a una institucionalidad y a una agenda integracionistas mucho más globales y profundas que las que luego se concretaron. Ese primer MERCOSUR, previo al Tratado de Asunción de 1991, languideció rápidamente con el cambio de época regional e internacional que ya comenzó a prefigurarse hacia fines de la década de los ochenta, con la avanzada del programa neoconservador y ultraliberal. El cambio de rumbo, como más de una vez se ha señalado con acierto, coincidió también con el relevo de gobiernos en Argentina y Brasil, en acompañamiento directo con la nueva ola ideológica a nivel internacional: en 1989 Carlos Saúl Menem asumía como Presidente argentino, mientras al año siguiente hacía lo propio en Brasil Fernando Collor de Mello. Para decirlo de modo sintético, con el telón de fondo del avance de las ideas liberales en la región y en el mundo, el modelo de MERCOSUR ‘fenicio’ y casi exclusivamente orientado a lo comercial, con una institucionalidad fuertemente intergubernamentalista y de baja intensidad que le eran funcionales, comenzó a gestarse muy claramente a partir de mediados de 1990. En julio de ese año 1990, precisamente, en la llamada Acta de Buenos Aires firmada por Collor de Mello y por Menem, un modelo integracionista muy diferente comenzaba a ser proyectado y programado.” (2011: 30 – 31).*

El Acta de Buenos Aires, firmada en julio de 1990 por Carlos Menem y Fernando Collor de Mello impulsaba la formación de Mercado Común para fines de 1994. Para ello la clave de acción era coordinación de políticas macroeconómicas y las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas. Este planteo:

*“[...] suponía también un viraje ideológico muy claro respecto a las iniciativas del lustro anterior protagonizadas por Alfonsín y Sarney, asociándose con una visión netamente liberal y comercialista, alejada de cualquier resonancia desarrollista o productivista. Al mismo tiempo, su concreción venía a desafiar con mucha fuerza a los otros países del Cono Sur. Fue en ese contexto que el gobierno uruguayo electo en los comicios de noviembre de 1989, presidido por Luis Alberto Lacalle, lideró un movimiento de inmediata incorporación al nuevo bloque. [...] [El Tratado de Asunción] presentaba originariamente ciertos rasgos definitorios. En primer lugar, apostaba a una institucionalidad netamente intergubernamentalista y a un perfil integracionista muy prioritariamente comercial, rasgos articulados de manera coherente con las orientaciones fuertemente liberales de los gobiernos y Presidentes firmantes del acuerdo. Se apostaba a un formato de institucionalidad con un intergubernamentalismo extremo, que algunos autores no han vacilado en calificar de interpresidencialismo. Esa orientación básica resultaba muy fuerte y visible, recelosa por igual de la precisión de reglas o procedimientos al estilo de lo que caracterizó al proyecto NAFTA, pero de modo muy particular, totalmente contraria ante cualquier esbozo de evolución supranacional según la pauta del modelo europeo.” (Ibídem: 32 – 33).*

El proceso regional se desarrollaba y poseía una agenda externa que enfatizaba las relaciones con la UE y con Estados Unidos de América. La política exterior uruguaya, consensuada entre los partidos fundacionales se posicionaba en el escenario V (regionalismo abierto) pero se registraban acciones políticas que impulsaban su orientación hacia el escenario VIII (zona de libre comercio). El contexto externo no permitía que se avanzara rápidamente hacia este escenario, pero el rumbo era ese. Esta agenda, particularmente el impulso al ALCA fue vigorosamente tomada por el Presidente Jorge Batlle. Rota su coalición en el marco de la crisis económica de 2002, la política exterior uruguaya daría un viraje más acentuado hacia Estados Unidos de América y sus socios, los países del mundo desarrollados, e intentaría “cortar amarras” con la región. Ese intento de llevar la política exterior al escenario VII, marcado por el énfasis panamericanista, generó polémicas en el sistema político y tensiones entre los actores, incluso dentro del partido de gobierno.

La llegada del FA al gobierno se dio en el contexto de un cambio importante en la región, como señala Fernando Filgueira (2013) en el marco del ocaso de la modernización conservadora. De ser correcta esta hipótesis, la coyuntura crítica en la que las políticas orientadas por el Consenso de Washington son visualizadas como

fracasadas y el “giro a la izquierda” de la región muestra nuevos espacios para el papel del Estado y la política, la orientación de la política exterior tiene la posibilidad de cambiar de trayectoria.

En este sentido, siguiendo las hipótesis de Janina Onuki y Amâncio de Oliveira (2010) sobre el caso brasileño, el cambio ideológico hizo que los gobiernos de izquierda priorizaran las relaciones con los actores del Sur emergente y la región como foco territorial estratégico, a diferencia que sus antecesores de derecha y centroderecha que impulsaron la apertura liberalizante y el relacionamiento con el Norte desarrollado, particularmente con los Estados Unidos de América.

Todo proceso de reorientación de una política se ve condicionado por las inercias que generan las trayectorias previas y el escenario institucional que enfrenta el gobierno de turno. Las ideas de los actores les permiten constituir su identidad y en sus dimensiones normativa y cognitiva les permite fijar sus objetivos y establecer causalidades para comprender como funciona la realidad y sus problemas. A través del marco ideacional los actores determinan sus intereses, esto sin negar la materialidad de los mismos, y plantean estrategias para su consecución. Esas estrategias se ven condicionadas por el marco institucional en el que se dan los procesos políticos. Las dinámicas de competencia y cooperación que estimulan las reglas hacen que los partidos tengan a su interna un conjunto de actores de gran relevancia. Las fracciones y los agrupamientos de fracciones son actores que deben observarse para comprender el accionar de los partidos. Tal como mostró el proceso histórico relevado, en ocasiones se pueden visibilizar convergencias y divergencias intra e interpartidarias. Para comprender mejor este fenómeno, en el próximo capítulo se abordará el estudio del gobierno de José Mujica intentando combinar las conclusiones del análisis macro de larga duración con un análisis micro que permita conocer las preferencias de los actores y cómo operan los actores en el marco de un escenario institucional concreto.

## Capítulo 5

### La política exterior en tiempos de Mujica (2010-2015).

**Sumario:** Introducción. 5.1 El escenario político. 5.2 El posicionamiento de los partidos y sus fracciones en el eje izquierda – derecha. 5.3 Partidos, fracciones y alas de partidos frente a la política exterior. 5.3.1 La priorización de los horizontes geográficos. 5.3.2 La coyuntura regional e internacional como variable contextual: la mirada sobre el afuera. 5.3.3 La priorización de los socios o aliados. 5.3.4 La priorización de los temas de agenda. 5.3.5 Convergencias y divergencias en la política exterior uruguaya: una mirada inter e intra partidaria. 5.4 La política exterior reorientada. 5.5 A modo de balance.

*“Uruguay tiene la decisión política de viajar en el estribo de Brasil.”*  
Presidente José Mujica (Portal 180, 04/05/2010).

#### **Introducción.**

Este capítulo se centra en el análisis del gobierno de José Mujica (2010 – 2015). Se inicia describiendo el escenario político resultante del proceso electoral para ilustrar el condicionamiento que los actores tenían para implementar sus estrategias. Seguidamente se analiza el posicionamiento de los partidos, sus fracciones y agrupamientos de fracciones en el eje izquierda – derecha, como forma de clasificarlos en torno a estas filosofías públicas. Luego de esto, y a partir de esta clasificación, se identifican, describen y analizan las preferencias de los actores en la arena de la política exterior, haciendo especial hincapié en el foco territorial enfatizado, los aliados preferidos y la priorización de temas de agenda, al igual que se aborda la mirada que los actores tienen del sistema internacional, el escenario global y regional en tanto condicionante de sus acciones. Este punto se cierra con un análisis comparado de las convergencias y divergencias, inter e intrapartidarias, que tienen los actores sobre la política exterior.

Este capítulo consta de una descripción analítica de los principales acontecimientos de la política exterior en el período 2010 – 2015, con el fin de establecer su orientación principal. A la vez que se proponen claves interpretativas de por qué la política exterior

uruguay se reorientó en dicho período bajo una clave de profundización de lo regional, una alianza estratégica con Brasil y una búsqueda de relaciones prioritarias con el Sur Emergente, sin que ello implicase un abandono de otros espacios de interacción por parte de la política exterior del Uruguay.

### 5.1 El escenario político.

El 28 de junio de 2009 se realizaron las elecciones primarias que definieron las candidaturas a la Presidencia de la República. Para Adolfo Garcé (2010) la victoria de José Mujica en la elección a candidato presidencial por el Frente Amplio fue una “*revolución plebeya*”, al derrotar al candidato “*auspiciado*” por el Presidente Tabaré Vázquez y por la mayoría de las fracciones del Frente Amplio. Los resultados electorales alcanzados por la precandidatura de Mujica superaron el 52% de los votos en la interna frenteamplista.

**Tabla 36. Votos en las primarias del FA, PN y PC por precandidato (2009).**

Partido	Candidato	Porcentaje (%)
FA	José Mujica	52
	Danilo Astori	40
	Marcos Carámbula	8
PN	Luis Alberto Lacalle	57
	Jorge Larrañaga	43
PC	Pedro Bordaberry	72
	José Amorín Batlle	15
	Luis Hierro López	12

Fuente: Garcé (2010: 508).

Danilo Astori fue quien primero proclamó su precandidatura a la presidencia, siendo apoyado por las tres fracciones más relevantes que integrarían el Frente Líber Seregni (Asamblea Uruguay, Alianza Progresista y Nuevo Espacio) y el Partido Socialista. Como señala Adolfo Garcé:

*“En términos ideológicos, apoyaron al ex ministro de Economía y Finanzas los grupos más centristas de la coalición. José Mujica, por su parte, contó con el apoyo del ala izquierda del FA (Movimiento de Participación Popular, Corriente de Acción y Pensamiento – Libertad, Partido Comunista y Partido por la Victoria del Pueblo). Una forma sencilla de ilustrar las diferencias existentes entre los tres candidatos es presentar el número de senadores que respaldaban a cada uno de los candidatos: 8 con Astori, 7 con Mujica y 2 con Carámbula. La candidatura de Astori tuvo una importantísima ventaja adicional. Durante todo el año 2008 contó con el apoyo, público y reiterado, del Presidente Vázquez. A pesar de la potencia de la coalición ‘astorista’, Mujica no tuvo mayores dificultades para derrotar al ex Ministro de*

*economía. [...] Mujica logró ser más popular que Astori durante casi todo el mandato de Vázquez.” (Garcé 2010: 508).*

Uno de los “*golpes a la imagen de Astori*”, que señala Adolfo Garcé, fue su decidido impulso al TLC con Estados Unidos de América. José Mujica, en cambio, articulaba en este campo un discurso más ajustado a la tradición frenteamplista (Ibídem: 509). El escenario hacia la elección tenía a los candidatos de los dos partidos con más chance de obtener la presidencia posicionados uno en la centrozquierda (pero más a la izquierda que su contendor en las primarias) y el otro a la derecha del espectro ideológico. En la siguiente tabla se puede observar el posicionamiento de los precandidatos en el eje izquierda – derecha según la percepción de los electores.

**Tabla 37. Posición de los principales precandidatos en el eje izquierda – derecha (2009).**

1	2	3	4	5
Izquierda	Centro-izquierda	Centro	Centro-derecha	Derecha
	José Mujica (2,1) Danilo Astori (2,3)	Votante Medio (3,1)	Pedro Bordaberry (4,0) Luis Hierro (4,0) Jorge Larrañaga (4,0)	Luis Lacalle (4,2)

*Fuente: Garcé (2010: 511).*

La elección legislativa de octubre de 2009 fue ganada por el FA, obteniendo el 47,96% de los votos emitidos. Ese resultado arrojaba al menos tres datos relevantes. El FA seguía siendo el partido político más votado, no logró la mayoría absoluta necesaria para que su candidato llegara en primera vuelta a la Presidencia y por lo tanto habría balotaje, y, por último, al asignarse las bancas al contar con el 49,3% de los votos válidos alcanzaba la mayoría parlamentaria en ambas cámaras.

**Tabla 38. Votos válidos por partido en la elección legislativa de 2009.**

Partido	Porcentaje de votos (%)
<b>Frente Amplio (FA)</b>	49,3
<b>Partido Nacional (PN)</b>	29,9
<b>Partido Colorado (PC)</b>	17,5
<b>Partido Independiente (PI)</b>	2,6
<b>Asamblea Popular (AP)</b>	0,7

*Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.*

Al igual que en 2004 el Frente Amplio contaba con dieciséis senadores (diecisiete con el Vicepresidente de la República), mientras que se redujo el número de bancas en la Cámara de Representantes teniendo cincuenta diputados, mientras en la anterior legislatura se contaba con cincuenta y dos diputados.

**Tabla 39. Representación parlamentaria por partido según resultados de la elección legislativa de 2009.**

Partido	Senadores	Diputados
FA	17*	50
PN	9	30
PC	5	17
PI	0	2

\*Incluyendo al Vicepresidente de la República.

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Corte Electoral.*

En la tabla 39 se resumen los datos relativos a la distribución de escaños parlamentarios por partido. Debe aclararse que se incluye en la cifra de senadores del FA al Vicepresidente de la República. Debe señalarse que en 2011 el senador Jorge Saravia, electo por el Espacio 609 pasó al PN y no renunció a su banca. Manteniéndola aumentó el número de senadores del PN a diez. El FA mantuvo la mayoría en el Senado, a partir de ese momento con dieciséis bancas.

**Tabla 40. Desempeño de las fracciones en la elección legislativa de 2009.**

Partido	Fracción	Porcentaje (%)	N° de Senadores
FA	Espacio 609	33,61	6*
	Frente Líber Seregni	27,19	5+1**
	Partido Socialista	14,69	2
	Corriente de Acción y Pensamiento – Libertad	6,9	1
	Partido Comunista	6,45	1
	Vertiente Artiguista	4,83	1
	Lista 5005	2,39	
	Espacio Frenteamplista	2,12	
	Lista 711	1,23	
	Otros	0,59	
			<b>Total 17</b>
PN	Unidad Nacional	51,86	5
	Alianza Nacional	41,2	4
	Coraje Wilsonista	5,52	
	Otros	1,42	
			<b>Total 9</b>
PC	Vamos Uruguay	55,99	3
	Propuesta Batllista	30,33	2
	Uruguay es posible	7,76	
	Más	5,05	
	Otros	0,87	
			<b>Total 5</b>

\* En 2011 el Senador Jorge Saravia, electo por el Espacio 609 pasó al Partido Nacional y no renunció a su banca. Manteniéndola aumentó el número de senadores del Partido Nacional a diez. El Espacio 609 quedó con cinco senadores.

\*\* Son un total de seis senadores, incluyendo al Vicepresidente de la República.

Fuente: *Elaboración propia a partir de Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.*

Si se observa la distribución el desempeño de las fracciones puede notarse como la encabezada por el Presidente José Mujica fue la más votada, seguida por la del Vicepresidente Danilo Astori. Si se agrupan las fracciones con el criterio de las alianzas concertadas en relación a las precandidaturas a la presidencia, de José Mujica y Danilo Astori, puede verse como se configuran dos polos de pesos relativos similares.

**Tabla 41. Votación balotaje 2009.**

Fórmula	Cantidad de votos	Porcentaje (%)
Mujica – Astori	1.197.638	52,39
Lacalle – Larrañaga	994.510	43,51

Fuente: *Elaboración propia a partir de Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.*

Como puede verse en la tabla 41, en el mes de noviembre de 2009, la fórmula Mujica – Astori triunfó en el balotaje. Se iniciaba así el proceso de formación de gobierno. José Mujica no era el líder del FA, sino un líder de fracción (el MPP) y a diferencia de Tabaré Vázquez no logró construir un liderazgo sobre toda la fuerza política. Eso llevó

a Mujica a tener que negociar y pactar, de una forma mayor que su antecesor, con las fracciones de su partido (Ibídem: 532).

**Tabla 42. Senadores electos por el FA (2010 – 2015) y ministros de Mujica, por fracción (marzo de 2010).**

Fracción	N° de Senadores	N° de Ministros
Espacio 609	6*	4
Frente Líber Seregni	5+1**	3
Partido Socialista	2	2
Corriente de Acción y Pensamiento – Libertad	1	1
Partido Comunista	1	1
Vertiente Artiguista	1	1
Frenteampelistas independientes		1

\* En 2011 el Senador Jorge Saravia, electo por el Espacio 609 pasó al Partido Nacional y no renunció a su banca. Manteniéndola aumentó el número de senadores del Partido Nacional a diez. El Espacio 609 quedó con cinco senadores.

\*\* Son un total de seis senadores, incluyendo al Vicepresidente de la República.

Fuente: Adolfo Garcé (2010: 531).

Como puede verse en la tabla 42, el Presidente construyó su gabinete teniendo en cuenta el peso de las fracciones. Luis Almagro fue nombrado Canciller. Era diplomático de carrera, fue Director de la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, siendo el asesor del entonces ministro José Mujica. Posteriormente fue designado, en 2007, como Embajador en China. Con orígenes políticos en el Movimiento Nacional de Rocha (Partido Nacional) pasó al MPP y se constituyó en persona de confianza del Presidente José Mujica. Fueron subsecretarios Roberto Conde, socialista y con vasta trayectoria vinculada al impulso de la integración regional, y Luis Porto, un economista de confianza del Presidente que mostraría posicionamientos divergentes con la línea económica propuesta por el equipo económico del gobierno quien continuó las estrategias pautadas por Danilo Astori desde el inicio del primer gobierno de Tabaré Vázquez cuando asumió la titularidad del Ministerio de Economía y Finanzas.

Adolfo Garcé señala que *“Los primeros pasos de la gestión del Presidente José Mujica [...] confirman la ‘hipótesis partidocéntrica’: en Uruguay no gobiernan las personas, gobiernan los partidos. [...] La presidencia de José Mujica es la segunda experiencia de gobierno nacional del Frente Amplio. Existe, por tanto, una amplia zona de contacto entre el gobierno saliente y el entrante.”* (2010: 530). El segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2015), en el plano de la política exterior, mostró una mayor profundización en lo regional.

La política exterior del segundo gobierno del Frente Amplio se reorientó, pasando del tipo V (regionalismo abierto) al tipo II (integración regional – multilateralismo), en una primera etapa conjugando la apuesta regional con la profundización del relacionamiento



con Brasil y el mejoramiento de las relaciones con Argentina, para luego comenzar un proceso de tensiones con Argentina que colocaron a Uruguay, sin dejar de priorizar la región, posicionado en acciones multilaterales donde se intentó el relacionamiento más estrecho con los países emergentes, como el caso de China, aunque sin dejar de lado el resto de los horizontes globales. Como se señaló, el escenario prioritario hacia el que se orientó la política exterior de este período fue el II, donde la promoción de la integración regional se conjugó con un Brasil como principal socio, a la vez que se impulsó el multilateralismo, generando desde el accionar del país un proceso de cuestionamiento a algunos aspectos del orden global, aunque fuese en el plano discursivo.

En su primer año de gobierno, el Presidente José Mujica visitó Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela demostrando un compromiso político con las relaciones bilaterales en el ámbito sudamericano y combinando esta profundización regional con la estrategia de búsqueda de mercados a nivel global que el país viene realizando desde la redemocratización (González Guyer 2011). Este cambio en la orientación ha mostrado divergencias interpartidarias y como se verá más adelante, la política exterior también fue un tema de controversias a nivel intrapartidario.

A continuación se presenta un análisis del posicionamiento de los partidos, sus fracciones y agrupamientos de fracciones en el eje izquierda derecha a partir de los datos de la encuesta realizada para este estudio, la cual fue descrita en el capítulo 2. La variable ideología es una de las que se tomó para segmentar las lecturas de los datos de la encuesta, junto a la pertenencia a partidos y fracciones. Además, esta variable se es la que se utilizó para conceptualizar las matrices de política exterior a partir de estas dos filosofías públicas. Luego de presentar este análisis se abordarán las preferencias de los actores sobre la orientación de la política exterior.

## **5.2 El posicionamiento de los partidos y sus fracciones en el eje izquierda – derecha.**

El posicionamiento de los partidos en el eje izquierda-derecha puede construirse de diferentes formas. La tabla 43 presenta, en primer lugar, el posicionamiento elaborado a partir de las respuestas del total de los legisladores, partiendo de concebir este conjunto como una agrupación calificada y equilibrada. Como puede verse, la imagen que se arroja del sistema de partidos uruguayo coloca al FA en la izquierda, al PI en el centro y al PN y el PC a la derecha. Siendo este último quien muestra una mayor dispersión en el

eje izquierda-derecha.<sup>144</sup> Esta forma de medición puede generar una imagen donde las distancias visualizadas entre los partidos sean mayores. Si se toman, entonces, como forma alternativa de medición las respuestas de los miembros de cada partido sobre su propia colectividad política, la imagen que se obtiene es similar en su ordenamiento a la anterior, pero con algunas variantes. Se visibilizan un corrimiento del FA y del PI hacia la izquierda, mayor en el caso del segundo, y un corrimiento del PN y el PC hacia el centro. Si se utiliza una tercera opción que mide el posicionamiento ideológico de los partidos a partir del promedio de la autoidentificación de sus miembros, el PC se enroca con el PN, aunque debe señalarse que, como puede verse en el posicionamiento de los partidos, a juicio de sus miembros, los legisladores colorados consideran que su partido está más a la derecha de la posición que ellos asumen individualmente.

**Tabla 43. Ubicación de los partidos en el eje izquierda-derecha (2010 – 2015).**

<b>Según todos los miembros del Parlamento</b>			
	<b>Media</b>	<b>Desviación estándar</b>	<b>(N)</b>
<b>FA</b>	3,83	1,25	123
<b>PC</b>	7,55	1,57	124
<b>PN</b>	7,11	1,31	123
<b>PI</b>	5,56	1,1	122
<b>Según los miembros de los partidos evaluados</b>			
	<b>Media</b>	<b>Desviación estándar</b>	<b>(N)</b>
<b>FA</b>	3,67	0,97	66
<b>PC</b>	5,88	1,07	19
<b>PN</b>	5,64	0,71	35
<b>PI</b>	4	0,7	2
<b>Según autoidentificación de los miembros de los partidos evaluados</b>			
	<b>Media</b>	<b>Desviación estándar</b>	<b>(N)</b>
<b>FA</b>	2,74	1,12	66
<b>PC</b>	5	0,83	20
<b>PN</b>	5,44	1,02	35
<b>PI</b>	4,5	0,71	2

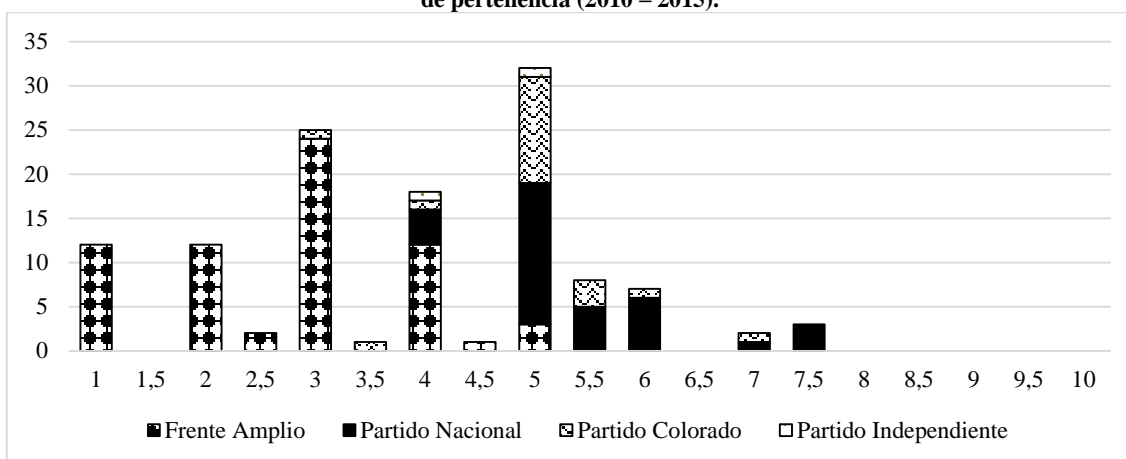
*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Además, debe señalarse que el PN y el PC muestran una superposición importante en el posicionamiento ideológico de sus legisladores en el eje izquierda-derecha, tal como puede observarse en el histograma representado en el gráfico 7. Medida por autoidentificación ideológica de los legisladores, la superposición entre el FA y el PN alcanza a un 17,4%, llega a un 20,2% con el PC y a un 24,2% en el caso del PI. Mientras que la superposición entre el PI y los partidos fundacionales duplica la que este partido tiene con el FA, siendo de un 54,8% con el PC y alcanzando un 55,5% con el PN. En el caso del PC y el PN, la superposición alcanza el 70,7%.<sup>145</sup>

<sup>144</sup> Según todos los miembros del Parlamento o los propios miembros de los partidos, no así según autoidentificación, donde el FA muestra una desviación estándar mayor a la del PC (ver tabla 43).

<sup>145</sup> Un ejercicio similar puede verse en Luis Eduardo González (1993: 146 – 147). Partiendo de Giacomo Sani y Giovanni Sartori (1983), analiza la “cercanía” de los partidos con el fin de determinar si pertenecen a familias. Para ello el criterio utilizado implicó una distancia de 5% de la escala o menos y una superposición igual o mayor al 85%.

**Gráfico 7. Autoidentificación de los legisladores en el eje izquierda – derecha, agrupados por partido político de pertenencia (2010 – 2015).**



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

Utilizando las respuestas sobre autoidentificación ideológica de los legisladores, se construyó, por agregación, el posicionamiento de las fracciones de los partidos, menos en el caso del PI, que no posee fracciones (ver la tabla 44).

**Tabla 44. Ubicación de las fracciones de los partidos en el eje izquierda-derecha, según autoidentificación de los miembros de las fracciones evaluadas.**

Partido	Fracción	Media	Desv. estándar	(N)
FA	PCU	1,67	1,15	3
	CAP-L	2,33	1,15	3
	MPP	2,42	1,09	30
	PS	3,09	0,83	11
	FLS	3,24	1,15	17
PC	VA	3,5	0,71	2
	ProBa	4,8	0,76	5
PN	VU	5,07	0,86	15
	H	5,66	1,04	19
PI	AN	5,27	0,94	15
	CRN	4	0	1
PI	-	4,5	0,71	2

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

En la tabla 45 se presentan agrupamientos de fracciones, que en adelante son denominadas alas ideológicas de partido. Los partidos, sus fracciones y las alas de partido son las unidades de análisis que mayoritariamente se utilizan en este trabajo. El criterio utilizado para la construcción de estos agrupamientos de fracciones fue tomado de Luis Eduardo González (1993: 115). La media de la autoidentificación de los miembros de cada partido se tomó como división del partido en dos alas, un ala derecha y un ala izquierda. Para definir la ubicación de cada fracción, se tomó la media de la autoidentificación de sus miembros, mientras que su posicionamiento en relación con la media del partido las hace formar parte de una u otra ala del mismo.

**Tabla 45. Ubicación ideológica de las fracciones, por alas de partidos.**

Agrupamientos de fracciones	(N)	Media	Desv. Estándar
Ala izquierda FA (MPP, CAP-L y PCU)	36	2,35	1,09
Ala derecha FA (FLS, PS y VA)	30	3,2	1
Ala izquierda PN (AN y CRN)	16	5,19	1
Ala derecha PN (H)	19	5,66	1,04
Ala izquierda PC (ProBa)	5	4,8	0,76
Ala derecha PC (VU)	15	5,07	0,86
<b>PI</b>	2	4,5	0,71

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Como puede observarse en la tabla 45, la distancia mayor entre alas de un mismo partido se registra en el FA. Las medias de sus alas derecha e izquierda muestran una distancia de 0,85, y si se observa el posicionamiento de los legisladores medianos de ambas alas, se encontrará una distancia de un punto, ubicándose el legislador mediano del ala derecha del FA en el punto tres, y el del ala izquierda, en el punto dos de la escala. Adicionalmente si se observa la distribución de los legisladores y se analiza la superposición entre alas, mientras el PC y el PN muestran una alta superposición (superior al 80% en ambos casos), en el FA la misma alcanza el 57,8%. En los siguientes apartados se mostrará cómo los partidos con distancias menores y mayor superposición entre sus alas poseen preferencias y posicionamientos más homogéneos, mientras que en el FA se presentan divergencias o matices entre su ala derecha y su ala izquierda.

En términos generales se espera que los partidos ubicados a la derecha del espectro ideológico tengan como preferencias sobre la orientación de la política exterior la priorización de la apertura al mundo y como aliados estratégicos a los países desarrollados, mientras que los de izquierda prioricen la región y las alianzas con los países del Sur emergente. En los próximos apartados se profundiza el análisis para comprobar estas hipótesis.

### **5.3 Partidos, fracciones y alas de partidos frente a la política exterior.**

Este apartado se estructura sobre los tres ejes que se consideraron centrales en la estructuración de la orientación de la política exterior. Dos de ellos corresponden a las variables utilizadas para construir los nueve escenarios que se constituyen en los valores posibles de la variable dependiente de este trabajo. Estos son el foco territorial priorizado y los socios o aliados estratégicos privilegiados. Adicionalmente se agregó un eje que corresponde a la temática central o predominante de la agenda de la política exterior, a fin de que esta otra variable permita una mejor comprensión de cómo se estructuran las preferencias de los actores en política exterior.

Los actores analizados son los partidos, sus fracciones y las alas ideológicas de partido, como agrupaciones de fracciones. Estos actores serán las unidades de análisis a partir de la segmentación de los datos recogidos en la encuesta a los legisladores quienes son las unidades de observación. La segmentación por partidos y fracciones se justifica en el grado de institucionalización de estos actores, analizada por ejemplo por Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes (1998), en que los mismos satisfacen los criterios de la definición de actores de Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky (2013) y en la caracterización partidocrática y partidocéntrica del sistema político uruguayo realizada por Gerardo Caetano, José Rilla y Romeo Pérez (1987). La segmentación en alas ideológicas se fundamenta en los planteos teóricos de Maurice Duverger sobre la bipolaridad izquierda – derecha (1957: 240 – 242) y tiene como antecedente el trabajo de tesis doctoral en Ciencia Política de Luis Eduardo González (1993). A continuación se desarrolla este análisis.

### **5.3.1 La priorización de los horizontes geográficos.**

Los legisladores fueron consultados sobre el foco territorial a priorizar por parte de la política exterior. Las opciones ofrecidas fueron la región o el mundo, dejando la posibilidad de registrar como respuesta espontánea: ambas. Si se analizan las respuestas tomando a los legisladores como un único grupo podrá verse como la mayoría pone énfasis en la priorización de la apertura al mundo (44,8%) por sobre la región (30,4%), mientras que un cuarto de los legisladores (24,4%) se manifiesta a favor de un equilibrio entre la región y el mundo.

Al agrupar a los legisladores por partidos se comienzan a visibilizar las divergencias sobre las preferencias sobre el foco territorial que debe priorizar la política exterior uruguayo. El 47% de los legisladores del FA, ubicados a la izquierda, consideran que la prioridad debe ser la región (ver la tabla 46). La segunda preferencia dentro del FA es el equilibrio entre la región y el mundo (28,8%), mientras que un 26,2% señala que la prioridad debe ser el mundo. Como puede verse en la tabla 46, la distribución de las preferencias en el caso del FA registra una característica diferente a las del PN y el PC. En el caso del FA no hay una preferencia que supere el 50% como si ocurre en los partidos fundacionales. Esto puede indicar una mayor heterogeneidad que puede relacionarse con sus diferencias ideológicas internas, ya que, como se puede ver en la tabla 43, medida por autoidentificación ideológica de sus legisladores, la dispersión en el eje izquierda – derecha es la mayor de todos los partidos, a la vez de tener una

considerable distancia entre las medias de sus dos alas (0,85) y un punto si se toma como referencia al legislador mediano de cada agrupamiento de fracciones.

Mientras tanto, en los partidos ubicados a la derecha, PN y PC, la orientación predominante es la apertura al mundo. En el PC, que es el partido ubicado más a la derecha, la preferencia por la apertura al mundo es más marcada con un 76,2%. Mientras que en el PN, aunque predomina la visión aperturista, un 63,9% de los legisladores nacionalistas la prefieren, un 22,2% señala la necesidad de un equilibrio entre la apuesta a la región y la apertura al mundo, y un 13,9% manifiesta que debe priorizarse la región. Como se verá más adelante, en este aspecto vale la pena sumar al análisis aspectos relativos a las tradiciones de los partidos en temas de política exterior, para lo cual el universalismo colorado se alinea con la visión aperturista, mientras que algunas tendencias regionalistas de la tradición resistente del PN podrían facilitar la comprensión del peso de quienes buscan el equilibrio entre región y mundo, o incluso acudiendo a elementos que se relacionan con la dependencia de la trayectoria en función de la pertenencia al proceso mercosuriano, donde este partido jugó un rol clave. Como se verá más adelante, en este aspecto el PN y particularmente Luis Alberto Lacalle reivindican el papel económico-comercial del MERCOSUR, señalando que el proceso no debe tener elementos de tipo político. En 2012 afirmaba el ex Presidente nacionalista: *“Yo no reconozco este Mercosur como mi hijo. Con los otros tres padres que fundamos dijimos que el objetivo era el comercio libre, inversiones, más trabajo, pero no para un club político y menos para un club político de izquierda. Mercosur se volvió una especie de liga de políticos de izquierda”* (Portal 180 01/07/2012).

Esta visión es convergente con la postura mayoritaria dentro del PC sobre la orientación de la política exterior. El ex Presidente Jorge Batlle en relación a la priorización de la apertura al mundo señalaba en 2014 que:

*“[...] que Uruguay, dentro del Mercosur, tiene poco margen de maniobra. ‘Hoy para participar hay que formar parte de una región más grande, si no, no estás en el juego, afirmó. Batlle recordó que quien ‘inventó’ el Mercosur político fue ‘nuestro amigo’ Fernando Henrique Cardoso, expresidente brasileño. Transformo el bloque en un ‘proyecto político, no comercial, y eso quitó margen de maniobra’ a Uruguay. El país, para ganar amplitud, debe ver cómo se suma al mundo, continuó el exmandatario.”* (El Observador 13/01 2014).

Por su parte el PI, solamente con dos diputados en el período 2010 – 2015, se ha posicionado en debates parlamentarios y frente a la ciudadanía como un impulsor de un regionalismo abierto, más abierto que regional, pues propone la apertura del Uruguay al mundo a partir de un diagnóstico negativo de la coyuntura regional. En este sentido, su líder, Pablo Mieres, señalaba en febrero de 2013 la importancia de que Uruguay se integrase a la Alianza del Pacífico, tema que más adelante se analizará, de la siguiente manera:

*“La crisis del MERCOSUR, en todas sus dimensiones, es cada vez más notoria. Después de haber sido la mayor apuesta latinoamericana de integración en los años noventa, desde hace más de una década se ha ido desgastando hasta llegar a su realidad actual, en la que ni siquiera ha mantenido el respeto por sus propias normas de funcionamiento ni por los principios del derecho internacional. [...] En las actuales condiciones poco o nada se puede esperar de ese espacio de integración regional. Esto no significa que pregonemos su abandono o retiro, pero sí que asumamos la evidencia de los hechos y que apostemos a desarrollar, con vigor y energía, una estrategia alternativa.”* (Primera Hora 06/02/2013).

En este mismo sentido se elaboró el programa que el PI presentó a la ciudadanía en el marco de la competencia electoral en 2014. El capítulo que refería a la inserción internacional del país se titulaba *“Uruguay, una economía pequeña y abierta”*, partiendo de alguna manera del razonamiento propuesto por Ramón Díaz en el año 1985, que ya se ha analizado anteriormente.

**Tabla 46. Foco territorial prioritario de la política exterior, por partido.**

Partido	Región		Mundo		Ambas		Total
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia
FA	31	47,0	16	24,2	19	28,8	66
PN	5	13,9	23	63,9	8	22,2	36
PC	2	9,5	16	76,2	3	14,3	21
PI	-	-	1	50,0	1	50,0	2

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Si se segmentan las respuestas por ala ideológica de partido (ver la tabla 47), puede verse que, en los casos del PN y el PC, se registran preferencias relativamente homogéneas, que privilegian mayoritariamente la apertura al mundo. Pero debe señalarse que, en el caso del ala izquierda del PN, las preferencias respecto a priorizar la región o un equilibrio entre la región y el mundo suman un 44,3%, mostrando así un mayor peso de lo regional. En el caso del FA, mientras que en su ala izquierda el 55,6% prioriza a la región, en su ala derecha la priorización de la región y el equilibrio entre la región y el mundo acumulan el mismo porcentaje de respuestas (36,7%). De alguna manera esto podría estar indicando una visión donde la región como plataforma de

apertura al mundo es clave. Podrían configurarse así, dos tipos de regionalismo abierto. Uno que da importancia a la región en tanto espacio de concertación para la negociación de una agenda externa común, donde los lazos productivos regionales son estratégicamente relevantes, y otro regionalismo abierto, más abierto que regional, donde la región es solamente una plataforma de facilitación de la apertura comercial en clave liberal, como fue el formato del proceso integracionista mercosuriano de la década de 1990.

**Tabla 47. Foco territorial prioritario de la política exterior, por ala ideológica de partido.**

	Región		Mundo		Ambas		Total	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
<b>Ala izquierda FA</b>	20	55,6	8	22,2	8	22,2	36	100
<b>Ala derecha FA</b>	11	36,7	8	26,7	11	36,7	30	100
<b>Ala izquierda PN</b>	3	18,8	9	56,3	4	25,5	16	100
<b>Ala derecha PN</b>	2	10,0	14	70,0	4	20,0	20	100
<b>Ala izquierda PC</b>	-	-	5	100,0	-	-	5	100
<b>Ala derecha PC</b>	2	12,5	11	68,8	3	18,8	16	100

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Debe aclararse que, durante el análisis no se segmenta el PI en alas o en fracciones por dos motivos, en primer término por razones sustantivas, el partido no las tiene, y en segundo lugar porque el número de representantes es muy reducido. Tampoco se realiza una segmentación para el análisis a nivel de fracciones para todos los partidos. En el caso del PI por carecer de ellas. En el caso del PC porque cada ala corresponde a una única fracción, el ProBa en el ala izquierda y Vamos Uruguay en su ala derecha. En el caso del PN su ala derecha está integrada por el Herrerismo y su ala izquierda por Alianza Nacional y la Concertación Republicana Nacional (CRN), esta última con un solo legislador. Por lo tanto se toma la decisión de no segmentar por fracciones en el caso del PN ya que el peso de las opiniones del legislador de la CRN en el ala izquierda del partido no genera un impacto que merezca analizarse de forma desagregada. Si se desagregan a nivel de fracciones los datos presentados por el FA, en los casos que su segmentación permite lecturas relevantes, tal como aparecen en la tabla 48 sobre las preferencias sobre el foco territorial prioritario de la política exterior.

**Tabla 48. Foco territorial prioritario de la política exterior para las fracciones del FA.**

Fracción	Foco territorial priorizado	Frecuencia	Porcentaje
MPP	Región	16	53,3
	Mundo	7	23,3
	Ambas	7	23,3
CAP-L	Región	2	66,7
	Mundo	1	33,3
PCU	Región	2	66,7
	Ambas	1	33,3
PS	Región	5	45,5
	Mundo	2	18,2
	Ambas	4	36,4
VA	Región	1	50,0
	Ambas	1	50,0
FLS	Región	5	29,4
	Mundo	6	35,3
	Ambas	6	35,3

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*



Como puede verse en la tabla 48 la mayoría de las fracciones del FA tienen como primera preferencia la priorización de la región y solamente en el caso del FLS aparece la referencia a la priorización del mundo. En el resto de las fracciones la primera prioridad es la región seguida por el equilibrio entre la región y el mundo. En las fracciones ubicadas en el ala izquierda la preferencia por la región es más marcada, mientras que en las ubicadas en el ala derecha aparece un peso más equilibrado entre quienes prefieren la región o el equilibrio entre ésta y el mundo. En el caso del FLS, sector liderado por Danilo Astori, las preferencias se dividen casi por tercios. La que refiere a la región ocupa el tercer lugar, con un legislador menos que las otras dos opciones, ya que la primera preferencia se encuentra dividida en mitades iguales entre quienes privilegian la apertura al mundo y el equilibrio entre esto y la región.

Si se realiza un análisis de las entrevistas se verá que existen posturas diferentes dentro de los partidos. En el PC las preferencias sobre la apertura aparecen como el eje estratégico, mientras que las referencias a la región no tienen centralidad y la colocan como un espacio meramente comercial. En palabras de un legislador colorado:

*“El Uruguay es un país pequeño que se tiene que insertar en el mundo y para eso tiene que cultivar relaciones con todos los países del mundo. [...] El regionalismo aísla y separa al mundo de lo que debería ser, una interacción de los países a nivel multilateral y bilateral, sin restricciones y abierto a todo. [...] Hay una visión en la política exterior, y es lo comercial, cómo abrírnos al mundo. [...] En política exterior tenemos posiciones cercanas con la mayoría del Partido Nacional y con parte del Frente Amplio en estar a favor de un TLC. En el tema del MERCOSUR tenemos diferencias. [...] MERCOSUR sí, pero no este. Tiene que ser más comercial que político. [...] Abrámonos como los chilenos.”*

El PN, por su parte, presenta dos tendencias, una que prioriza lo regional de una forma más instrumental y como plataforma de apertura en el marco de una estrategia liberalizante, mientras otros ven en la dimensión regional algo más que una base de proyección y negociación comercial. Si bien en su ala izquierda se registra una frecuencia mayor de respuestas favorables por priorizar la región o apostar a un equilibrio entre esta y el mundo, debe decirse que entre los entrevistados se pudieron ver matices. Un senador del PN señalaba sobre las visiones de política exterior dentro de su partido que: *“En este tema ha habido consensos. Si interpretamos que Alianza*

*Nacional y el Herrerismo vendrían a ser la prolongación de las dos corrientes históricas que el Partido Nacional tuvo en el siglo pasado [XX] creo que hay muchos puntos de acercamiento y no hay puntos de discrepancia esenciales.” Este comentario merece realizar algunas puntualizaciones. El primero es que realizar una asociación directa entre la tradición de los blancos independientes con el wilsonismo, y de estas directamente con Alianza Nacional sería una asociación débil. La otra es que, fruto de la competencia interna, los políticos del PN tienen una dinámica de realineamiento que muchas veces hace que pasen de filas herreristas a no herreristas, y viceversa, en función de estrategias electorales y realineamientos políticos internos concomitantes.*

Lo que si puede señalarse es que en gran parte de las entrevistas se hizo referencia a una visión herrerista y una no herrerista de la política exterior. Aunque vale la pena señalar que en ambas el componente regional se hizo presente, pero con carácter polisémico. La visión herrerista, partiendo del pensamiento de Luis Alberto de Herrera, fue planteada de la siguiente manera por un senador de este sector: *“La política de los meridianos y la de los paralelos del Partido Nacional y la de los círculos concéntricos atienden a la región. Primer interés el Uruguay, segundo la región, tercero América y cuarto el mundo.”* Esta misma visión expresada de forma más pragmática sobre el MERCOSUR fue manifestada por otro senador del mismo sector: *“La región es instrumental. Creo en un MERCOSUR que sea un trampolín y no un fin en sí mismo.”*

Desde filas no herreristas del PN un entrevistado sintetizó su crítica a una visión nacionalista que, en su interpretación, reafirma principios soberanistas y proyecta una visión de la inserción internacional que no toma en cuenta a la región:

*“El liderazgo herrerista desde hace unos años ha ignorado lo regional, porque es claro que para un país chico como Uruguay, la integración le da una dimensión nacional mayor. Están convencidos de ser nacionalistas, pero han perdido la posibilidad de comprender que la integración es la mejor forma de crecer en lo nacional. Y quedan rodeados de una serie de prejuicios ideológicos que creen que ceder espacios de soberanía, como han tenido que hacer los europeos en la Unión Europea, es malo. Espacios que no son de soberanía porque no lesionan la nación.”*

Desde filas herreristas, en cambio otro entrevistado señaló: *“Como blanco, como herrerista tenía la visión de la comarca, pero el pensamiento de Alberto Methol Ferré nos aportó lo regional de otra manera. [...] Uno construye y defiende el interés nacional desde la integración regional.”*

Desde Alianza Nacional un entrevistado señaló las convergencias que, en términos de priorización del foco territorial, el ala izquierda del PN tiene con algunos sectores del FA:

*“Nosotros coincidimos con la visión de regionalismo abierto que impulsó Tabaré Vázquez. Quizá la concepción herrerista tiene aquella cosa mucho más nacionalista y por lo tanto es más cerrada a ese mundo. Pero creo que hoy en el Partido Nacional no hay grandes diferencias internas en este tema. Puedo ver matices, pero no como sí puedo ver en la izquierda matices mucho más marcados. [...] al MPP y a los grupos más radicales los veo con una concepción americanista, mucho más pensando en la región, en esa idea de Patria Grande. A diferencia de los sectores más al centro, de Astori y algunos más, con esa visión de la salida o con la Alianza del Pacífico. Hay en el Frente Amplio sectores que tendrían un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y otros más radicales que no conciben este análisis.”*

Estas divergencias internas del FA que visualizó el entrevistado nacionalista también fueron señaladas por entrevistados del ala izquierda del FA. Desde este polo del partido de gobierno el énfasis en lo regional, en las propuestas neodesarrollistas, la apuesta al relacionamiento con el Sur Emergente, y en algunos casos con las izquierdas no socialdemócratas, es mayor que en la otra ala del FA. Adicionalmente se reconoce que desde la oposición se señalan las proximidades en política exterior como parte de la dinámica de competencia política. Un miembro del ala izquierda del FA señaló:

*“En la política exterior pensamos distinto. Para nosotros es clave la soberanía, el rol del Estado [...], el modelo de desarrollo, por eso las discusiones que se dan en el congreso. [...] Nos cuesta tener economistas de izquierda, de la facultad salen tipos con cabeza liberal. [...] La derecha incide en la discusión interna del Frente apoyando las posiciones del sector socialdemócrata. No es que piensen igual. Pero la derecha ve una forma de intervenir así. [...] Lo que importa adentro del Frente es la correlación de fuerzas. A partir de esto es que la política va más para un lado o menos para otro.”*

Los matices dentro del partido de gobierno son asumidos por parte de los actores. En las entrevistas el factor de la “correlación de fuerzas” y por lo tanto la distribución de recursos institucionales parece ser la pieza clave que define la orientación de la política exterior. Un legislador del ala derecha del FA señalaba:

*“La concepción nuestra es el regionalismo abierto. Desde la región al mundo. No nos podemos dejar condicionar de tal manera por la región, como otros que quieren anclarse más en la región. Esa dicotomía la tenemos adentro del Frente Amplio con el MERCOSUR. [...] esto se ve en los diferentes gobiernos de nuestra fuerza política. Tiene que ver con los sectores. No fue lo mismo el gobierno de Tabaré con Gargano de ministro o con Gonzalo Fernández. La política exterior no solo se opera desde cancillería, está la Presidencia, y el Ministerio de Economía también.”*

La distribución de poder entre las fracciones o los agrupamientos de fracciones parece ser un elemento clave para el impulso o el bloqueo de visiones contrapuestas sobre política exterior dentro del FA. Un senador del partido de gobierno manifestó, en este sentido, que:

*“Quien es el Presidente y qué sector tiene la mayoría hace a para dónde se orienta la política exterior. Si el Frente Liber Seregni hubiera tenido la presidencia y la mayoría hubiéramos tenido una política exterior diferente. Hubiéramos tenido TLC con Estados Unidos, estaríamos en la Alianza del Pacífico [...]. Hay una diferencia. Es un punto un poco polémico desde el punto de vista político programático. Esa tesis no ha sido dominante en el Frente.”*

El regionalismo abierto que el ala derecha del FA impulsa tiene un eje fundamental en la estrategia de apertura al mundo con base en la región. Un senador de este sector explicó este concepto a partir de las siguientes afirmaciones: *“En el regionalismo abierto la región es la base hacia el mundo en su conjunto.”* A la que un entrevistado de este sector agregó la importancia de las “velocidades diferentes” para concretar acuerdos extra bloque: *“La idea de regionalismo abierto implica un doble pacto. Nosotros le damos tiempo a los países grandes para que adapten sus procesos para la inserción internacional bloque a bloque, y ellos nos dan a los países pequeños la flexibilidad para tener acuerdos afuera.”* Mientras que la visión general que manifestaba este legislador planteó que *“[...] la política exterior debería ser de mucha apertura, con base regional con proyección al mundo [...] y mucho hincapié al desarrollo comercial y de inversión que fortalezcan la economía uruguaya.”* Mientras que en términos de convergencias con otros sectores de partidos de la oposición, un legislador de esta ala del FA señaló que: *“La idea de regionalismo abierto la podemos acordar a veces con los blancos no herreristas.”*

La crítica a la visión estratégica en política exterior, desde dentro del FA, es fundamentada por algunos actores como un sesgo de preferencia por las dinámicas autorreguladas del mercado. En este sentido criticaba un senador del FA al decir:

*“Los sectores que abrazan el regionalismo abierto están cerca de los partidos tradicionales, porque tienen una idea mercantilista y reduccionista de la integración, donde lo económico predomina sobre lo político. Y es al revés, lo político debe conducir lo económico. Con la condición de que se debe construir la base económica para que no fracase la voluntad política. La conducción es política y la base material es económica. [...] Al mercado común se llega mediante la política. Tenemos que tener instituciones políticas que conduzcan la economía.”*

Dentro del FA existen posiciones que reivindican una visión integracionista que hace de la región un espacio geopolítico desde el cual construir un proyecto de desarrollo, en este caso más sudamericano e incluso mercosureño que latinoamericano. De esta manera un senador frenteamplista definía esta postura:

*“Yo concibo la política exterior desde el integracionismo. No podemos confundir el integracionismo con el latinoamericanismo, porque yo no creo que sea realista integrar a toda América Latina. Entre otras cosas porque el norte de América Latina ya está integrado a otro bloque geopolítico del que no va a retroceder. Si yo pudiera usarlos como sinónimos los usaría, pero no creo que la integración pueda alcanzar la dimensión geopolítica de América Latina. [...] Este integracionismo abreva en dos vertientes. El revisionismo histórico de Vivian Trias, Alberto Methol, Abelardo Ramos, Julio Rodríguez y Lucía Sala de Tourón, entre otros. Y abreva en Raúl Prebisch y en los economistas de la primera época de la CEPAL, que concibieron la ALALC [Asociación Latinoamericana de Libre Comercio] y el proyecto de la integración latinoamericana. Ambas fuentes intentaron, en sus terrenos, construir una estrategia de desarrollo para América Latina. Elaboraron una teoría en el campo de las ciencias sociales y la práctica política para dar respuesta al subdesarrollo continental. Se adaptó con el paso del tiempo, pero es una respuesta necesaria y hay una doctrina y una estrategia. No se pueden calcar los principios cincuenta años después. Pero los principios del revisionismo histórico y del desarrollismo cepalino son orientadores, de allí surge la integración, la complementación productiva, de potenciar los factores del desarrollo comunes de la región. [...] tenemos cultura en común, una peripecia histórica común [...].”*

Una cuestión no menor es intentar determinar cuál es la región a la que los legisladores hacen referencia al señalar que debe ser priorizada como foco territorial o priorizada en

equilibrio con la apertura al mundo. Para ello, en la encuesta realizada se agregó una pregunta abierta en la que se consultaba cuál era la región a la que hacían referencia los legisladores al incluirla dentro del foco territorial prioritario de la política exterior.

Como puede verse en la tabla 49, los frenteamplistas se refieren en mayoritariamente a Latinoamérica. Cinco de cada diez que mencionaron a la región dentro de sus preferencias hacen referencia a este espacio. Tres de cada diez hacen referencia a Sudamérica y dos al MERCOSUR. En el caso de los partidos fundacionales (PC y PN) la primera preferencia, cuando se hace referencia a la región, es el MERCOSUR. En el caso del PC en la misma proporción que las Américas, entendido este espacio como incluyente de Estados Unidos de América y Canadá. Esto muestra una tendencia aperturista y se relaciona con su tradición panamericanista. En el caso del PN las Américas comparten el segundo lugar en las preferencias junto al espacio del Río de la Plata, reivindicado como el primer espacio natural de la política exterior, asociado a lo hispanocriollo y a la tradición resistente en política exterior.

**Tabla 49. Región a la priorizada en política exterior por los legisladores (respuestas segmentadas por partido).**

Partido			Frec.	%	% válido
FA	Válidos	MERCOSUR	9	13,6	17,6
		Sudamérica	15	22,7	29,4
		Latinoamérica	25	37,9	49,0
		Mercosur al mundo	2	3,0	3,9
		Total	51	77,3	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	15	22,7	
	Total		66	100,0	
PN	Válidos	Río de la Plata	2	5,6	15,4
		MERCOSUR	6	16,7	46,2
		Sudamérica	1	2,8	7,7
		Hispanoamérica	1	2,8	7,7
		Latinoamérica	1	2,8	7,7
		Las Américas	2	5,6	15,4
	Total	13	36,1	100,0	
Perdidos	No corresponde que respondan	23	63,9		
Total		36	100,0		
PC	Válidos	MERCOSUR	2	9,5	40,0
		Latinoamérica	1	4,8	20,0
		Las Américas	2	9,5	40,0
		Total	5	23,8	100,0
Perdidos	No corresponde que respondan	16	76,2		
Total		21	100,0		
PI	Válidos	Cono sur	1	50,0	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	1	50,0	
	Total		2	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

Una lectura de sobre este asunto realizada a partir de agrupar a los legisladores por alas ideológicas de partido muestra algunos elementos que valen la pena ser señalados. En el caso del PC, su ala derecha muestra como primera preferencia compartida el MERCOSUR y las Américas, mientras que su ala izquierda no menciona a la región.

Esto podría estar mostrando una tendencia más panamericanista en el ala derecha del PC. Al analizar las respuestas del PN pueden encontrarse señas que se pueden vincular con sus tradiciones en política exterior. Ambas alas tienen como primera prioridad al MERCOSUR, pero mientras el Herrerismo en el ala derecha muestra en su segundo nivel de preferencias una serie de respuestas que pueden vincularse con lo hispanocriollo tal como aparece en la tradición resistente, en el caso del ala izquierda no herrerista la segunda preferencia son las Américas, posición que hace recordar a los planteos de la “Doctrina Larreta”.

**Tabla 50. Región a la priorizada en política exterior por los legisladores (respuestas segmentadas por ala de partido).**

<b>Ala</b>			<b>Frec.</b>	<b>%</b>	<b>% válido</b>
<b>Ala izquierda FA</b>	Válidos	MERCOSUR	2	5,6	7,1
		Sudamérica	9	25,0	32,1
		Latinoamérica	16	44,4	57,1
		MERCOSUR al mundo	1	2,8	3,6
		Total	28	77,8	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	8	22,2	
	Total		36	100,0	
<b>Ala derecha FA</b>	Válidos	MERCOSUR	7	23,3	30,4
		Sudamérica	6	20,0	26,1
		Latinoamérica	9	30,0	39,1
		MERCOSUR al mundo	1	3,3	4,3
		Total	23	76,7	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	7	23,3	
	Total		30	100,0	
<b>Ala izquierda PN</b>	Válidos	Río de la Plata	1	6,3	14,3
		MERCOSUR	3	18,8	42,9
		Sudamérica	1	6,3	14,3
		Las Américas	2	12,5	28,6
		Total	7	43,8	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	9	56,3	
	Total		16	100,0	
<b>Ala derecha PN</b>	Válidos	Río de la Plata	1	5,0	16,7
		MERCOSUR	3	15,0	50,0
		Hispanoamérica	1	5,0	16,7
		Latinoamérica	1	5,0	16,7
		Total	6	30,0	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	14	70,0	
	Total		20	100,0	
<b>Ala izquierda PC</b>	Perdidos	No corresponde que respondan	5	100,0	
<b>Ala derecha PC</b>	Válidos	MERCOSUR	2	12,5	40,0
		Latinoamérica	1	6,3	20,0
		Las Américas	2	12,5	40,0
		Total	5	31,3	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	11	68,8	
	Total		16	100,0	

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Una forma de continuar profundizando la comprensión sobre cuál es el foco territorial referido fue consultar a los legisladores sobre qué institución se aproximaba a la idea de región que cada uno había manifestado. Esto muestra algunos aspectos que merecen

reflexiones enriquecidas con algunos argumentos surgidos del análisis de las entrevistas en profundidad.

**Tabla 51. Institución aproximada a la idea de región a la priorizada en política exterior por los legisladores (respuestas segmentadas por partido).**

<b>Partido</b>			<b>Frec.</b>	<b>%</b>	<b>% válido</b>
<b>FA</b>	Válidos	MERCOSUR	13	19,7	25,5
		UNASUR	29	43,9	56,9
		CELAC	9	13,6	17,6
		Total	51	77,3	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	15	22,7	
	Total	66	100,0		
<b>PN</b>	Válidos	MERCOSUR	8	22,2	61,5
		UNASUR	1	2,8	7,7
		OEA	4	11,1	30,8
		Total	13	36,1	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	23	63,9	
	Total	36	100,0		
<b>PC</b>	Válidos	MERCOSUR	2	9,5	40,0
		UNASUR	1	4,8	20,0
		CELAC	1	4,8	20,0
		OEA	1	4,8	20,0
		Total	5	23,8	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	16	76,2	
	Total	21	100,0		
<b>PI</b>	Válidos	MERCOSUR	1	50,0	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	1	50,0	
	Total		2	100,0	

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Si se comparan las preferencias por partido resumidas en las tablas 49 y 51 se notará que en el caso del FA donde la región privilegiada en primer lugar era América Latina, a la hora de pensar en una institución es la UNASUR quien se posiciona en primer lugar. A su vez la segunda preferencia que aparece en el caso del FA en la tabla 49 es Sudamérica, pero en la tabla 51 este lugar lo ocupa el MERCOSUR, mientras que la CELAC, la institución que más se asemeja a la idea de Latinoamérica cae al tercer lugar de las preferencias. Primero debe señalarse que la densidad institucional de la CELAC, la UNASUR y el MERCOSUR son diferentes. La primera es quien tiene un menor grado de institucionalización, lo que de alguna forma debe impactar en las respuestas de los legisladores. Luego debe decirse que UNASUR es visibilizado como un proyecto integrador que va más allá de lo comercial, en el que se visualizan elementos, políticos y de infraestructura vinculadas a lo productivo y los recursos naturales regionales, que lo hacen estratégico en la mirada de varios de los entrevistados de izquierda. Luego, debe señalarse un proceso que parece darse en el análisis de varios entrevistados. Algunos son “sudamericanistas por retracción” de su identidad latinoamericana o su concepción regional latinoamericanista, al ver a México, América Central y al Caribe como el “patio trasero” ya “perdido” por la hegemonía que ejerce Estados Unidos de



América. En este caso la solidaridad con Cuba es un tema irresuelto en estas definiciones. Otros, originariamente mercosurianos, sea por los problemas que el proceso ha registrado en algunas de sus dimensiones de integración o por una valorización mayor de UNASUR, se han vuelto “sudamericanistas por expansión”.

Desde el ala izquierda del FA, algunos legisladores identifican a los proyectos regionales con la idea de “Patria Grande”. En este sentido un senador señaló durante su entrevista que: *“La región es la Patria Grande. México en vez de estar en el NAFTA debería estar con nosotros. [...] pero la que ha funcionado más cerca de la idea de región es la UNASUR.”* La valoración de este espacio realizada por este senador se reafirma en la no participación estadounidense en este espacio, al igual que en el de la CELAC, al señalar: *“Con la UNASUR los latinoamericanos nos pusimos los pantalones largos. No tenemos ni un gallego ni un norteamericano en los organismos. No somos iberoamericanos y a las américas sacale el plural. Con UNASUR y CELAC, que es más nuevo, pero es un camino”.*

Otro senador del ala izquierda del FA señaló sus preferencias por el ALBA, al decir que: *“Lo más avanzado que vemos nosotros como procesos regionales es el ALBA, es un modelo, [...] también son importantes la UNASUR y la CELAC.”* Otro integrante de esta ala del FA resaltó que existen miradas divergentes sobre el proceso del ALBA dentro de su partido, ya que: *“En el Frente hay gente que [...] no entiende el fenómeno Chávez. Se ponen tibios ante la ofensiva de la derecha internacional, de los medios de comunicación, demonizando a Chávez.”* El corte entre “familias” de las izquierdas también parece pesar en este tema.

Otros legisladores frenteamplistas se posicionan, como se señaló anteriormente, como sudamericanistas por expansión del MERCOSUR, o por retracción del latinoamericanismo. Mientras un senador señalaba que: *“Ir de MERCOSUR a UNASUR es un retroceso, ir de UNASUR a MERCOSUR es un avance por el contenido de la definición de ambos procesos”*, otro senador manifestaba que: *“Hay que apostar muy fuertemente a un mundo multipolar. Para eso nos sirve, hoy, apostar a un sudamericanismo, porque América Latina está cortada. [...] México está muy absorbido por Estados Unidos”.* De esta manera, este último senador concluía diciendo: *“La UNASUR es lo posible hoy. Un latinoamericanismo ambicioso no es posible. Si hay un latinoamericanismo cultural, histórico. En lo operativo la clave es Sudamérica”.*

En el caso del PN, del PC y del PI, cuando se hacer referencia a la región, la opción mayoritaria es la misma, el MERCOSUR. Se registran dos cambios significativos entre lo manifestado en la tabla 49 y en la tabla 50; En el caso del PC no se mantiene la tendencia panamericanista identificada al hablar de regiones, no visibilizándose a la OEA como una clara segunda opción. En el caso del PN, ambas alas colocan a la OEA como la institución que se aproxima más a la segunda preferencia más referida. En este sentido, un senador del ala derecha del PN señala sobre la construcción de espacios regionales que excluyen a Estados Unidos de América y al resto de miembros del NAFTA:

*“Yo fortalecería la OEA grandemente porque allí están sentados Estados Unidos, Canadá y México. Y todo lo que han inventado estos izquierdistas [UNASUR y CELAC] es porque le tienen miedo a encarar a Estados Unidos, porque es más fácil hablar mal de Estados Unidos en la esquina que ir a enfrentarlo en el boliche [...], si le quieren decir cosas que se las digan en la cara.”*

**Tabla 52. Institución aproximada a la idea de región a la priorizada en política exterior por los legisladores del FA (respuestas segmentadas por ala de partido).**

<b>Ala</b>			<b>Frec.</b>	<b>%</b>	<b>% válido</b>
<b>Ala izquierda FA</b>	Válidos	MERCOSUR	3	8,3	10,7
		UNASUR	18	50,0	64,3
		CELAC	7	19,4	25,0
		Total	28	77,8	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	8	22,2	
	Total		36	100,0	
<b>Ala derecha FA</b>	Válidos	MERCOSUR	10	33,3	43,5
		UNASUR	11	36,7	47,8
		CELAC	2	6,7	8,7
		Total	23	76,7	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	7	23,3	
	Total		30	100,0	

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Otra aproximación posible sobre el foco territorial prioritario es verlo a través de los regímenes internacionales en tanto entramados institucionales. Para ello se consultó a los legisladores sobre cuáles serían las instituciones que se debería apostar a fortalecer a través de la política exterior del país. Tomados los legisladores como un único grupo, puede verse como el MERCOSUR como espacio regional y la ONU como espacio multilateral global, en ese orden, aparecen como los regímenes internacionales a fortalecer. Si se observa la columna de la segunda mención de todos los legisladores puede notarse como se prefigura una bifurcación en las preferencias. Se visibiliza una divergencia entre un grupo que prefiere la OEA y otro que prefiere la UNASUR.

Ambos regímenes son visualizados como contrapuestos básicamente por su componente centralmente político. El primero es un espacio donde Estados Unidos de América despliega su capacidad de influencia, y donde Brasil se encuentra con su principal competidor, en el ámbito Latinoamericano, México. UNASUR, como columna vertebral del proyecto continental brasileño, particularmente luego del “giro a la izquierda” de la región es valorado negativamente por los partidos de derecha y centro derecha, tanto por la confluencia de gobiernos de izquierda o progresistas en torno al proceso, como por el vector político que estructura a este proceso. Un senador de la oposición visualizó al espacio de la Alianza del Pacífico como una dimensión donde “pendular” entre México y Brasil como clave táctica de la política exterior a partir de una reconfiguración del espacio regional, donde Argentina ha perdido peso en los últimos años:

*“Uruguay construyó su política exterior pendulando entre Argentina y Brasil, porque eran países similares en su peso. Argentina se desplomó y Brasil es potencia. El riesgo de Uruguay es quedar adosado a Brasil. Por eso la Alianza del Pacífico es una oportunidad para vincularse con el nuevo eje mundial y de tener otro polo para pendular, México y sus aliados. [...] Por eso la UNASUR es un invento brasileño contra México. A Brasil hay que aprovecharlo y tener buenas relaciones [...] pero no terminar en una situación de total dependencia a la que estamos encaminados. [...] Brasil es una ventana al mundo y México puede ser otra.”*

**Tabla 53. Instituciones que deberían fortalecerse a través de la política exterior uruguaya. Frecuencias de respuesta según momento de mención.**

Institución	Todos los legisladores				FA				PN				PC				PI			
	1	2	3	Σ	1	2	3	Σ	1	2	3	Σ	1	2	3	Σ	1	2	3	Σ
<b>ONU</b>	40	8	21	<b>69</b>	9	3	15	<b>27</b>	17	2	6	<b>25</b>	12	3	0	<b>15</b>	2	0	0	<b>2</b>
<b>OEA</b>	5	34	10	<b>49</b>	0	3	2	<b>5</b>	2	17	6	<b>25</b>	3	12	2	<b>17</b>	0	2	0	<b>2</b>
<b>CELAC</b>	8	8	20	<b>36</b>	6	7	17	<b>30</b>	1	1	2	<b>4</b>	1	0	1	<b>2</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>UNASUR</b>	25	34	5	<b>60</b>	21	33	3	<b>57</b>	4	1	0	<b>5</b>	0	0	2	<b>2</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>MERCOSUR</b>	44	21	29	<b>94</b>	30	12	14	<b>56</b>	10	7	6	<b>23</b>	4	2	7	<b>13</b>	0	0	2	<b>2</b>
<b>NS/NC</b>	3	20	40	-	0	8	15	-	0	8	16	-	1	4	9	-	0	0	0	-

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Si se analizan las respuesta, pero ahora segmentándolas por partido, puede verse como en el caso del PC, en términos acumulados, la OEA es el espacio priorizado, lo que es convergente con su tradición panamericanista. A la vez que la ONU aparece como el foro multilateral global, que recibe la mayor cantidad de preferencias en la primera mención. Mientras que el MERCOSUR aparece en tercer lugar, teniendo la mayoría de las menciones acumuladas en la tercera oportunidad. En el caso del PN, en términos acumulados la ONU y la OEA aparecen como los espacios privilegiados y el

MERCOSUR aparece en tercer lugar, pero tiene el segundo lugar de las preferencias en la primera y en la segunda mención, lo que muestra que una parte de los legisladores le visualizan como un espacio relevante. El PI por su parte prioriza desde el ámbito global de la ONU en primer lugar, al ámbito regional del MERCOSUR en tercer lugar, pasando por la OEA, lo que lo aproxima en este orden de preferencias al PN y al PC. El FA, por su parte, estructura sus preferencias de forma inversa. Va de la región más cercana a la más lejana, siguiendo el camino MERCOSUR, UNASUR, CELAC. Siendo la segunda la que concentra más menciones acumuladas y el MERCOSUR ocupa el segundo lugar solamente con una mención menos.

Para profundizar sobre estas diferentes miradas, es útil incorporar algunos elementos relativos al posicionamiento frente a procesos regionales. La evaluación del proceso de integración regional es un parte aguas entre partidos de derecha y partidos de izquierda en Brasil (Onuki y Oliveira 2010 y Silva 2014). Lo mismo acontece en Uruguay. Aunque debe señalarse que la adhesión del FA al proceso mercosuriano tiene matices. Una forma de visibilizarlos es atender a tres aspectos específicos. El primero de ellos es la opinión sobre la deseabilidad de capacidades de producción de política pública a partir de poder legislar a nivel de bloque desde el Parlamento del MERCOSUR.<sup>146</sup> Como puede observarse en la tabla 54, los legisladores del FA se muestran a favor de esta posibilidad, mientras que los legisladores de los restantes partidos se oponen. Desde el PC se señala el avance de la creación del Parlamento del MERCOSUR como un error, en palabras de uno de sus miembros: *“El error es crear las instituciones políticas supranacionales antes que el mercado.”* Un senador del ala derecha del FA coincidió con esta apreciación, aunque señaló sus preferencias por profundizar la integración al señalar que: *“Primero hay que fortalecer lo económico-comercial antes de avanzar con el Parlamento del MERCOSUR. Pero esto no quiere decir que estemos en contra. Creemos que es buena la supranacionalidad. [...] Hay que buscar un punto de equilibrio entre ‘un país un voto’ y la supranacionalidad.”* Algunos legisladores del FA entrevistados señalaron a este espacio como un lugar de confluencia con otros partidos con ideas convergentes. En este sentido un senador afirmó que: *“El Parlamento regional no está para defender el interés nacional, sino el interés común.”* Estas visiones presentan como telón de fondo una mirada particular sobre la soberanía.

---

<sup>146</sup> Hasta inicio de 2015 este órgano no tiene esta capacidad, tampoco tiene mecanismos claros de contralor sobre los órganos decisorios ni posee integración de parlamentarios por método de elección directa por parte de la ciudadanía.

Un legislador frenteamplista reflexionaba de la siguiente manera sobre este aspecto: *“Es importante construir gobernanza global. Eso no se puede hacer desde la antigua visión de la soberanía de los estados nación. Eso debe construirse desde procesos de compromisos compartidos a más grande escala que generen soberanía. La gobernanza global asumida de forma compartida.”* Aunque desde filas nacionalistas este proceso es visto como una amenaza para la soberanía nacional: *“El Partido Nacional bloqueó avances de la política en la integración, por ejemplo en el Parlamento del MERCOSUR, con el tema de las mayorías. Ahí, algunos de nuestros compatriotas del MPP que tienen una mirada algo parecida a la nuestra, por nacionalistas, nos entendieron.”* Algunas voces del FA señalan que la no profundización de la integración en clave productiva se debe a énfasis liberalizantes de parte de la izquierda, mientras que los frenos a la supranacionalidad provienen de algunas tendencias nacionalistas. En este sentido un diputado frenteamplista señaló: *“La principal contradicción en el Frente Amplio, en materia de política exterior, es el resabio de carácter nacional chauvinista que hay en el tema de la integración.”*

El segundo punto que se consultó a los legisladores sobre el proceso de integración refirió al Tribunal Permanente de Revisión que es el órgano jurisdiccional del MERCOSUR. El mismo funciona desde 2004 y se encarga, entre otras funciones, de la solución de controversias entre los Estados Partes, teniendo capacidad de emitir laudos obligatorios pero no vinculantes, quedando el cumplimiento librado a la voluntad de las partes. Como puede observarse, la emisión de fallos vinculantes parece ser visto como una capacidad que afecta a la soberanía nacional. Todos los partidos, menos el PI, mostraron su desacuerdo con esto. Desde filas del PN, un senador señaló: *“Lo único supranacional que se necesita es un tribunal de solución de controversias.”*

El último aspecto tiene que ver con la dinámica política dentro del parlamento del MERCOSUR. Aquí se consultó sobre si preferían el funcionamiento por familias ideológicas o manteniendo una lógica de bloque nacional. En este caso todos los partidos mostraron una prevalencia de la lógica nacional como la preferida.

Dentro de FA existen distintas visiones a la hora de determinar la “familia ideológica regional”, si bien existen consensos con relación al PT brasileño, e incluso con el Partido Socialista Chile o el Frente Guasú paraguayo, la incorporación de los peronistas y de otras izquierdas de perfil nacional – popular o neopopulistas, en el sentido dado por Jorge Lanzaro (2007), es menos consensuada dentro del partido de gobierno.

Señalando estos matices, un legislador del ala derecha del FA señaló las diferencias que percibe entre los partidos en la región: “Con el PT tenemos un grado de hermanamiento. Con Argentina no nos pasa. [...] Yo no puedo sentirme cerca de la Campora, del Kirchnerismo. Eso es nacionalismo. [...] Yo no considero a los Kirchner de izquierda. Hay otros compañeros que sí, porque tienen una visión distinta, porque tienen otro grado de pragmatismo y lo comparan con Macri que es la derecha.” Desde el ala izquierda del FA, la afinidad con los procesos nacional populares se entienden en clave latinoamericanista, o de “Patria Grande”. Un integrante de esta ala del FA señalaba: “Ellos no tienen una concepción latinoamericanista de la política exterior. Parten de cuestiones ideológicas. El liberalismo está pesando mucho en la izquierda [...]. Ahí te los junto con [Hermes] Binner.<sup>147</sup> [...] Mientras que Mujica apoyó al kirchnerismo.”

En temas de política exterior, los entrevistados, también señalaron matices con la izquierda chilena. Así lo manifestaba un senador frenteamplista:

*“Con el PT hicimos el Foro de San Pablo [...], esa fue la alianza privilegiada. En otros casos hay parientes lejanos, se puede dialogar en algunos campos, pero algunos tienen tal cúmulo de contradicciones e inconsistencia que no es posible. Con los chilenos a pesar de que la política exterior es distinta, ellos apostaron a la apertura total, estamos más cerca. No en política exterior por esta apuesta a la apertura total.”*

**Tabla 54. Preferencias de los partidos sobre capacidades instituciones de algunas instituciones del MERCOSUR y la dinámica de los actores en este ámbito. Frecuencias de respuesta por partido.**

Partido	Parlamento del MERCOSUR con capacidad legislativa regional			Tribunal Permanente de Revisión con pronunciamientos vinculantes			No romper lógica nacional en el Parlamento del MERCOSUR		
	Acuerdo	Desacuerdo	NS/NC	Acuerdo	Desacuerdo	NS/NC	Acuerdo	Desacuerdo	NS/NC
FA	55	10	1	11	51	4	43	19	4
PN	8	28	0	13	20	3	31	2	3
PC	6	13	2	6	11	4	13	6	2
PI	0	2	0	2	0	0	2	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

Como se ha señalado, la adhesión a los procesos de integración regionales muestra divergencias entre partidos de derecha y partidos de izquierda. En el caso uruguayo hay ciertos matices, o hasta divergencias en algunos aspectos dentro de la izquierda (FA). Durante el gobierno de José Mujica (2010 – 2015), uno de estos temas fue el debate sobre la iniciativa de integrarse a la Alianza del Pacífico.<sup>148</sup> La selección de observar las

<sup>147</sup> Líder del Partido Socialista Argentino, sector no peronista.

<sup>148</sup> Otros acontecimientos que también marcaron divergencias a partir del eje ideológico fueron, por ejemplo, el reconocimiento del Estado palestino, la profundización de la integración bilateral con Brasil,

preferencia de los legisladores sobre este asunto se fundamenta en que plantea la dicotomía del foco territorial y los aliados priorizados en la política exterior, punto que se analiza en profundidad más adelante, y además, este tema ha formado parte del debate político durante el gobierno y apareció como una de las líneas estratégicas en los programas de gobierno de los partidos para las elecciones de octubre de 2014.

Como se profundizará más adelante, la priorización de la región y de Brasil como aliados estratégicos ha sido contrapuesta a la posibilidad de buscar una apertura comercial a partir de la Alianza del Pacífico.<sup>149</sup> Esta última es vista como una forma de vinculación con la región del Asia-Pacífico, en la cual se abrió un proceso negociador para el establecimiento del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP<sup>150</sup>), en el que cumple un papel central Estados Unidos de América.<sup>151</sup>

**Tabla 55. Legisladores que están de acuerdo o no con el ingreso de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico, por partido.**

	Todos los legisladores		FA		PN		PC		PI	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
<b>Sí</b>	69	55,2	23	34,8	29	80,6	16	76,2	1	50,0
<b>No</b>	46	36,8	38	57,6	6	16,7	2	9,5	0	0,0
<b>NS/NC</b>	10	8,0	5	7,6	1	2,8	3	14,3	1	50,0
<b>Total</b>	125	100,0	66	100,0	36	100,0	21	100,0	2	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

Al consultar a los legisladores sobre si Uruguay debería ingresar como miembro pleno de la Alianza del Pacífico, el 55,2% se pronunció a favor, mientras que el 36,8% se manifestó en contra. Si se segmentan los datos por partidos, puede verse que aproximadamente 8 de cada 10 miembros del PN y el PC estaban a favor, mientras que en el FA la mayoría (57,6%) se inclinaba por la negativa (ver la tabla 55). En el caso del PI, debe señalarse que sobre el tema, su líder Pablo Mieres sostuvo:

*“Tenemos que salir al mundo. No es necesario irse del Mercosur. Hay que integrarse a la Alianza del Pacífico como miembro pleno y abrir todas las puertas. Uruguay tiene que tener una política agresiva de integración al mundo. Las relaciones con Argentina*

---

la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela al Mercosur. Los mismos se abordarán más adelante.

<sup>149</sup> Está integrada por Chile, Colombia, México y Perú.

<sup>150</sup> Sigla correspondiente a la denominación en inglés: *Trans-Pacific Partnership*.

<sup>151</sup> Incluye Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Vietnam. Debe señalarse que China no lo integra.

*no pueden ser peores, y con Brasil la vamos llevando, pero no podemos terminar en su estribo como dice Mujica.” (Brecha 25/04/2014: 6).<sup>152</sup>*

Si se segmentan las preferencias de los legisladores por ala de partidos, los resultados muestran homogeneidad en los partidos de oposición y divergencias en la interna del FA (ver la tabla 56). Mientras que el ala izquierda del FA se manifestaba en contra del ingreso de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico (69,4%), el ala derecha mostraba una mayoría relativa de preferencias a favor (46,7%), aunque debe señalarse que un 43,3% de los legisladores ubicados en el ala derecha del FA se manifestaron en contra.

**Tabla 56. Alas ideológicas y fracciones de acuerdo o no con el ingreso de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico, dentro del FA.**

<b>Por ala ideológica de partido</b>		<b>Frec.</b>	<b>%</b>
<b>Ala izquierda FA</b>	Sí	9	25,0
	No	25	69,4
	NS/NC	2	5,6
	Total	36	100,0
<b>Ala derecha FA</b>	Sí	14	46,7
	No	13	43,3
	NS/NC	3	10,0
	Total	30	100,0
<b>Por fracción</b>		<b>Frec.</b>	<b>%</b>
<b>Movimiento de Participación Popular</b>	Sí	8	26,7
	No	20	66,7
	NS/NC	2	6,7
	Total	30	100,0
<b>Partido Socialista</b>	Sí	2	18,2
	No	7	63,6
	NS/NC	2	18,2
	Total	11	100,0
<b>Vertiente Artiguista</b>	No	2	100,0
<b>Frente Líber Seregni</b>	Sí	12	70,6
	No	4	23,5
	NS/NC	1	5,9
	Total	17	100,0
<b>Corriente de Acción y Pensamiento-Libertad</b>	Sí	1	33,3
	No	2	66,7
	Total	3	100,0
<b>Partido Comunista</b>	No	3	100,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Si se desagregan los datos por fracciones dentro del FA, puede verse que el FLS, liderado por Danilo Astori, era el único sector de este partido con preferencias mayoritarias de acuerdo con el ingreso de Uruguay a la Alianza del Pacífico (70,6%).

Desde los partidos de oposición la apuesta a la Alianza del Pacífico es contrapuesta al MERCOSUR. Desde esta lógica afirmó un senador opositor: “*La Alianza del Pacífico*

<sup>152</sup> Agradezco el acceso al procesamiento de prensa de todos los diarios y semanarios de circulación nacional durante administración de gobierno 2010-2015 sobre la relación Uruguay-Brasil, realizado por Carlos Luján (2014).



*hace bien porque se abre al mundo, mientras que el MERCOSUR se cierra.” Desde el PN otro senador planteaba la misma idea al manifestar que: “Ahora en el Pacífico está ese acuerdo fantástico que va a ser una potencia, y nosotros miramos para otro lado. Seguimos con el MERCOSUR político.”*

Como se mostró anteriormente, y se profundizará más adelante, el posicionamiento frente a este proceso visibilizó diferencias internas. Desde el ala derecha del FA un senador valuó este proceso de la siguiente forma: *“La Alianza del Pacífico nos ampliaría las posibilidades, nos ayudaría a diversificar al máximo la apertura. Y en la medida que el Pacífico, americano o no americano, es la región de mayor potencia desde este punto de vista económico financiero y comercial, verdadero nuevo factor de equilibrio mundial, Uruguay tiene que estar.”*

Algunos actores políticos, como el socialista Álvaro García señalan que no hay contradicciones entre este proceso y el MERCOSUR:

*“No concibo una Sudamérica dividida entre Atlántico y Pacífico y hay un discurso alimentado desde ciertos lugares de una pseudo división. Y si analizás, Uruguay, individualmente con los países de la Alianza del Pacífico tiene todos los beneficios arancelarios que se pueden tener. Sería muy deseable que el MERCOSUR llegara a un acuerdo con la Alianza del Pacífico, es fundamental para el posicionamiento geopolítico del continente.”* (Correo Socialista 2014: 5).

Desde el ala izquierda del FA, las críticas a esta propuesta se asociaron a posturas aperturistas, de acercamiento a los Estados Unidos de América y como orientaciones contrarias a la integración regional. Un senador del ala izquierda del FA señalaba en el momento de ser entrevistado: *“El Frente Amplio es latinoamericanista. Pero no todos los sectores. El Frente Líber Seregni hoy no es latinoamericanista. [...] El Frente Liber Seregni tiene un líder y ese líder propuso un TLC con Estados Unidos y está proponiendo hoy la entrada a la Alianza del Pacífico que es por donde entra Estados Unidos a la región latinoamericana.”* En el mismo sentido, un senador frenteamplista señaló:

*“El Frente Amplio ha tenido que definir desde el gobierno una política de inserción internacional, y ha tenido choques internos. Hubo un predominio relativo de la tradición histórica latinoamericanista, pero ha tenido choques muy fuertes. En el primer gobierno estuvo en juego un TLC y en el segundo estuvo en juego, aunque no de*

*una forma pública tan importante, la matriz de la Alianza del Pacífico [...]. Hubo algún sector que fue partidario del TLC que luego cultivó la idea del acercamiento a Chile y luego con la Alianza del Pacífico. Esto en el marco más general del Acuerdo Transpacífico que junto con el acuerdo con la Unión Europea son los elementos más importantes de la política norteamericana.”*

Desde la oposición se considera que esta predominancia de la posición no aperturista en el partido de gobierno genera desventajas para el país. Un senador señaló que: “Astori quería integrarse a la Alianza del Pacífico y fue bloqueado por razones ideológicas.” Los argumentos de cuestionamiento al MERCOSUR tienen al menos dos aspectos, unos que se basan en una visión normativa que ve en el libre comercio la mejor vía de crecimiento y otra que cuestiona la existencia de acuerdos supranacionales que puedan lesionar la soberanía nacional.

El aspecto antes reseñado, como se señaló, está relacionado con la participación o no en procesos de integración regional, y el convencimiento de los efectos que los mismos tienen sobre el país. Tal como muestra la lectura de algunas entrevistas en profundidad, un aspecto clave es cómo los partidos perciben que afecta a la soberanía uruguaya el hecho de formar parte de un régimen internacional. Si bien, en términos generales los actores políticos de forma unánime, aunque no sin algunos matices, señalan la importancia del Derecho Internacional como las reglas de juego en las que se encuentran garantías a las interacciones de los actores internacionales, la posición de los mismos varía si se refiere a normativa supranacional o intergubernamental.

Como puede verse en la tabla 57, la mayoría de los legisladores uruguayos están de acuerdo con la idea que plantea que los procesos que construyen supranacionalidad fortalecen a los Estados Partes al generar una nueva soberanía ampliada y compartida. Pero este posicionamiento varía si se observan las preferencias por partido. Mientras el FA muestra una postura favorable casi unánime, el PN muestra una mayoría en desacuerdo con esta idea, lo que puede fundamentarse en el “*egoísmo sagrado*” del nacionalismo soberanista estructurante de la tradición resistente. En el PC la mayoría está en contra, pero una proporción casi igual se manifestó de acuerdo con la idea de que los procesos supranacionales generan una soberanía ampliada y compartida. El PI divide sus opiniones en partes iguales a favor y en contra de esta idea.

**Tabla 57. Percepciones de los legisladores uruguayos en torno a la soberanía, la supranacionalidad y la intergubernamentalidad en procesos de integración regional.**

Partido	Los procesos que construyen supranacionalidad fortalecen a los Estados Partes al generar una nueva soberanía ampliada y compartida			Las instituciones intergubernamentales del MERCOSUR son las que mejor preservan la soberanía nacional		
	Acuerdo	Desacuerdo	NS/NC	Acuerdo	Desacuerdo	NS/NC
<b>Todos los legisladores</b>	81	38	6	37	73	15
<b>FA</b>	62	2	2	26	31	9
<b>PN</b>	10	25	1	6	27	3
<b>PC</b>	8	10	3	5	13	3
<b>PI</b>	1	1	0	0	2	0

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

La segunda pregunta que se realizó a los legisladores sobre cómo la soberanía nacional es afectada por la participación en procesos de integración regional hacía referencia al MERCOSUR y consultaba si su estructura intergubernamental era la que mejor preservaba la soberanía nacional. Todos los partidos se posicionaron en desacuerdo frente a esta afirmación, y solamente el nivel de acuerdo es alto en el FA, aunque es minoritario. En el FA el 39,4% de los consultados estuvo de acuerdo con que las instituciones intergubernamentales del MERCOSUR son las que mejor preservan la soberanía nacional. Un 47% de los frenteamplistas estuvo en contra de la afirmación y el 13,6% no respondió.

Al igual que en Brasil, en Uruguay la integración regional es un tema que divide aguas entre partidos de derecha y partidos de izquierda (Onuki y Oliveira 2010 y Silva 2014), evaluándola como perjudicial e impulsando la apertura al mundo, mientras que la izquierda asume el impulso de los procesos integracionistas. En el caso uruguayo la evidencia empírica muestra un “discreto encantamiento” de la izquierda uruguaya con la integración regional. Las posturas intrapartidarias no son homogéneas, incluso llegando a mostrar divergencias importantes, y parecen imperar lógicas que reivindican la soberanía nacional y el interés nacional por sobre las lógicas ideológicas. Esto es, compartir soberanía en esquemas supranacionales es deseable para la izquierda uruguaya, pero a la hora de pensar casos concretos la convicción comienza a decrecer. Incluso, en ámbitos como el Parlamento del MERCOSUR, los legisladores manifiestan estar más proclives a la actuación por bloques país que por familias ideológicas.

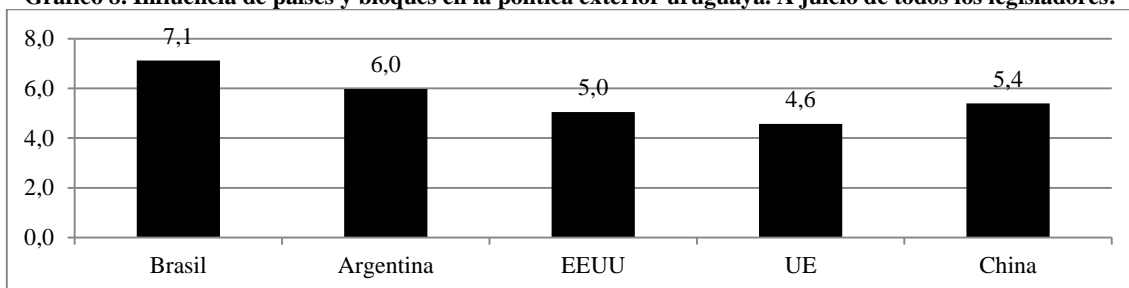
Así como las percepciones sobre cómo es afectada la soberanía nacional impactan sobre las orientaciones de política exterior impulsadas y las acciones concretas que se apoyan o bloquean, la percepción de la coyuntura internacional y regional importa, así como la influencia de los actores del ámbito internacional. A este punto se dedica el próximo apartado.

### 5.3.2 La coyuntura regional e internacional como variable contextual: la mirada sobre el afuera.

Las configuraciones del sistema internacional, los procesos regionales, las coyunturas específicas en estos escenarios, la interacción entre los actores, los recursos de poder de los mismos, los hechos concretos (como las crisis o las guerras) son claves pues se transforman en variables contextuales que pueden transformarse en intervinientes en la política exterior de un país. Pero, siguiendo a Miriam Saraiva y Laura Tedesco (2004), no basta con quedarse solamente con hechos concretos, ya que las percepciones de los actores sobre el escenario externo importan y mucho. Las autoras al desarrollar un análisis de política exterior comparada de Argentina y Brasil en la década de 1990, demuestran que las orientaciones de la política exterior de ambos países fueron divergentes, entre otros aspectos, porque cada uno de ellos interpretaron de forma distinta la coyuntura global y regional, y tenían, entonces, percepciones diferentes del orden internacional a partir de las configuraciones políticas domésticas de su sistema político.

El gráfico 8 muestra las percepciones de todos los legisladores sobre el grado de influencia que países o grupos de países tienen en la política exterior uruguaya. Para medir esta influencia se utilizó una escala donde 0 es ninguna influencia y 10 la máxima influencia posible. Como puede observarse Brasil es, para los legisladores uruguayos, el actor externo más influyente en la política externa uruguaya. Con más de un punto de influencia con relación a Argentina y aproximadamente dos puntos de influencia más que China, Estados Unidos de América y la Unión Europea.

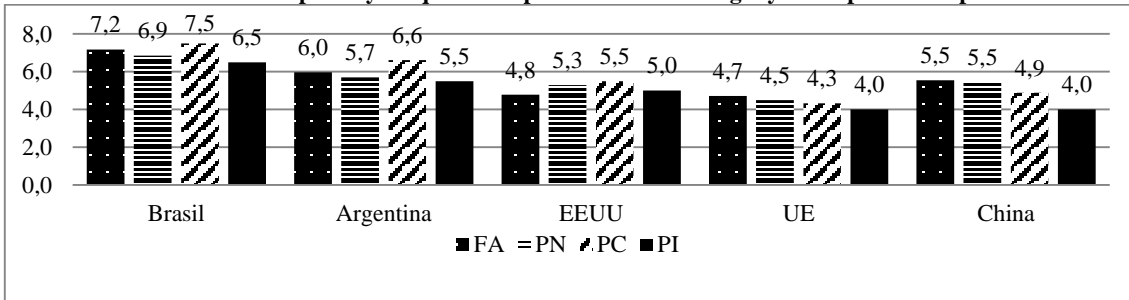
Gráfico 8. Influencia de países y bloques en la política exterior uruguaya. A juicio de todos los legisladores.



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

Si se desagregan por partido las percepciones sobre el grado de influencia que países o grupos de países tienen en la política exterior uruguaya (gráfico 9), puede señalarse que para todos los partidos Brasil es el actor más influyente, seguido por Argentina.

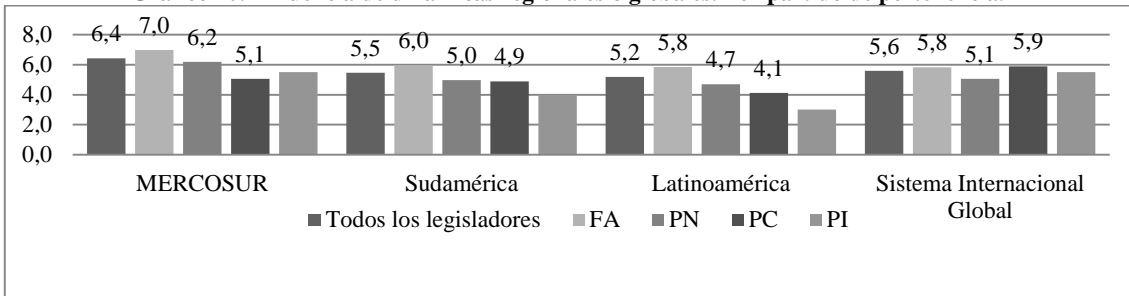
**Gráfico 9. Influencia de países y bloques en la política exterior uruguaya. Por partido de pertenencia.**



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

La imagen que los partidos políticos uruguayos tienen de los actores internacionales y su influencia es relativamente homogénea. Pero como se verá en el próximo apartado esto no supone que los actores reciban de los partidos el mismo tipo de evaluación o valoración.

**Gráfico 10. Influencia de dinámicas regionales o globales. Por partido de pertenencia.**



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

Consultados sobre la influencia de las dinámicas globales y regionales, los legisladores uruguayos tomados como un único conjunto manifestaron que los procesos del ámbito del MERCOSUR son los que más influyen la política exterior uruguaya. Aunque debe señalarse que Brasil (ver gráfico 8) es percibido como más influyente que el bloque mercosuriano. La dinámica del sistema internacional es percibida como influyente, superando la mitad de la escala, pero un punto menos que el MERCOSUR, y casi con la misma influencia que las dinámicas sudamericanas, donde el actor de mayor peso es Brasil también.

Para los frenteamplistas la dinámica del MERCOSUR es la que más influencia ejerce sobre la política exterior uruguaya, casi tanto como el papel que juega Brasil. La dinámica sudamericana ocupa el segundo lugar de influencia, al mismo nivel que Argentina si se observa la percepción de la influencia de los actores. Los procesos latinoamericanos y globales aparecen también con un peso relevante e igual entre los legisladores de este partido.

En el caso de las percepciones del PN y el PC se ve como las mismas son inversas. Mientras para el PN los procesos regionales (MERCOSUR) son los más influyentes seguidos por los globales (con aproximadamente un punto de distancia), para el PC las dinámicas son más relevantes que las del MERCOSUR. En ambos casos Brasil aparece como un actor más influyente que las dinámicas regionales y globales en la percepción de los partidos fundacionales (PC y PN). En la mirada del PC, Argentina como actor influye más (medio punto) que la dinámica del MERCOSUR en la política exterior uruguaya. Tanto el PC como el PN colocan las dinámicas del espacio sudamericano en un tercer nivel de influencia en el entorno de la mitad de la escala. Para los legisladores del PI la dinámica global y la del MERCOSUR tienen pesos relativos iguales, aunque debe señalarse que Brasil es percibido por ellos como un actor más influyente, un punto por encima que las dinámicas antes señaladas.

La tabla 58 agrega más información, al mostrar la opinión de los legisladores sobre la confianza que le tienen a una serie de actores para el mantenimiento de la paz mundial. Brasil emerge como el país que más confianza genera a todos los legisladores tomados como un único grupo, apareciendo en el 30,4% de las primeras menciones de los legisladores y en el 47,2% de las menciones si se agregan las tres primeras. El segundo orden de preferencias lo tiene Estados Unidos de América, seguido por Alemania y China, en ese orden. Si se agregan las tres primeras menciones, China ocupa el segundo lugar, lo que visibiliza el lugar central que tiene en la visión del mundo de los legisladores uruguayos.

Si se segmentan los datos por partido, vale la pena realizar algunas puntualizaciones. Los partidos, según su ubicación en el espectro ideológico, tienen diferentes preferencias. Mientras los partidos ubicados a la derecha o centroderecha (PN y PC) depositan su confianza en Estados Unidos y Alemania, este último el país más poderoso de la Unión Europea, el FA, ubicado a la izquierda, muestra preferencias por los países del Sur emergente, primero Brasil y luego China e India en ese orden.

**Tabla 58. Percepciones de los legisladores uruguayos sobre el país que genera más confianza para mantener la paz mundial.**

		Primera mención		Σ Tres primeras menciones	
		Frec.	%	Frec.	%
<b>Todos los legisladores</b>	Brasil	38	30,4	59	47,2
	EEUU	20	16,0	30	24,0
	Alemania	14	11,2	31	24,8
	China	10	8	36	28,8
	Francia	6	4,8	17	13,6
	Gran Bretaña	3	2,4	19	15,2
	Sudáfrica	3	2,4	13	10,4
	India	1	0,8	16	12,8
	Rusia	0	0,0	5	4,0
	Ninguno	25	20		
	NS/NC	5	4,0		
	Total	125	100		
	<b>FA</b>	Brasil	34	51,5	47
EEUU		2	3,0	4	6,1
Alemania		1	1,5	8	12,1
China		10	15,2	24	36,4
Francia		4	6,1	10	15,2
Sudáfrica		1	1,5	10	15,2
India		1	1,5	15	22,7
Rusia				1	1,5
Ninguno		13	19,7		
Total		66	100		
<b>PN</b>	Brasil	2	5,6	4	11,1
	EEUU	11	30,6	16	44,4
	Alemania	10	27,8	17	47,2
	China			9	25,0
	Francia			2	5,6
	Gran Bretaña	2	5,6	11	30,6
	India			1	2,8
	Rusia			1	2,8
	Ninguno	7	19,4		
	NS/NC	4	11,1		
Total	36	100			
<b>PC</b>	Brasil	2	9,5	4	19,0
	EEUU	6	28,6	9	42,9
	Alemania	3	14,3	7	33,3
	China			2	9,5
	Francia	2	9,5	5	23,8
	Gran Bretaña	1	4,8	8	38,1
	Sudáfrica	2	9,5	2	9,5
	India			1	4,8
	Ninguno	4	19,0		
	NS/NC	1	4,8		
Total	21	100			
<b>PI</b>	EEUU	1	50,0	1	50,0
	China			1	50,0
	Rusia			1	50,0
	Ninguno	1	50,0		
Total	2	100			

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

En la tabla 59 se presentan las opiniones de los legisladores uruguayos sobre la desconfianza que tienen sobre algunos países en relación al mantenimiento de la paz mundial. Con esta medición se pretenden conocer, además, ciertas tendencias de rechazo a algunos países o a su accionar internacional.

Una primera puntualización es que esta medición es anterior a la crisis de Crimea, por lo tanto las opiniones no están impactadas por ese acontecimiento. Hecha esta aclaración, debe señalarse que el país que recoge las mayores desconfianzas para mantener la paz mundial, tomando las opiniones de los legisladores como un único grupo, es Estados

Unidos de América. Aproximadamente cuatro de cada diez legisladores lo nombran en su primera mención, y cinco de cada diez lo hacen en las tres primeras menciones acumuladas. Rusia ocupa el segundo lugar con el 15,2% de las menciones en primer lugar y acumula un 36,8 de las menciones en las primeras tres. Gran Bretaña muestra un nivel de desconfianza mayor que China si se toman las tres primeras menciones acumuladas, recibiendo el 32% de las mismas. La ausencia de menciones también puede tener significados, en ese sentido solamente un legislador manifiesta su desconfianza por Brasil.

Cuando se segmentan por partido las respuestas sobre desconfianza para mantener la paz, pueden verse algunos matices. En el FA, Estados Unidos de América aparece como el país con más menciones, tanto en primer lugar (63,6%) como acumuladas (77,3%). Es seguido por Gran Bretaña, que en el acumulado de las tres menciones recoge el 54,5%, mientras que Rusia recoge el 28,8% y China el 28% de las menciones acumuladas.

Los partidos ubicados a la derecha del sistema de partidos uruguayo, el PN y el PC, tienen como primera mención a Rusia (en el caso del PC, compartida con Estados Unidos de América), con el 25% y el 23,8% respectivamente. El segundo lugar, en el caso del Partido Nacional, es ocupado por Estados Unidos de América (16,7%), seguido por China (13,9%). En el PC, el segundo lugar corresponde a China, con el 19% de las primeras menciones. Si se observa la acumulación de las tres menciones, Rusia y China obtienen los dos primeros lugares en cada partido: el primero, el 44,4% en el PN y el 52,4% en el PC, mientras que el segundo recoge el 30,6% en el N y el 47,6% en el PC. En este último, las menciones acumuladas de desconfianza hacia Estados Unidos de América alcanzan el 38,8%.



**Tabla 59. Percepciones de los legisladores uruguayos sobre el país que genera más desconfianza para mantener la paz mundial.**

		Primera mención		Σ Tres primeras menciones	
		Frec.	%	Frec.	%
<b>Todos los legisladores</b>	EEUU	53	42,4	66	52,8
	Rusia	19	15,2	46	36,8
	China	13	10,4	34	27,2
	Gran Bretaña	4	3,2	40	32
	Francia	2	1,6	15	12
	Alemania	2	1,6	12	9,6
	Brasil	1	0,8	1	0,8
	Otros	4	3,2	10	8,0
	Ninguno	8	6,4	8	6,4
	NS/NC	19	15,2	19	15,2
	Total	125	100		
<b>FA</b>	EEUU	42	63,6	51	77,3
	Rusia	5	7,6	19	28,8
	China	4	6,1	13	19,7
	Gran Bretaña	2	3,0	36	54,5
	Francia	2	3,0	13	19,7
	Alemania	2	3,0	12	18,2
	Brasil				
	Otros	1	1,5	4	6,0
	Ninguno	3	4,5	3	4,5
	NS/NC	5	7,6	5	7,6
	Total	66	100		
<b>PN</b>	EEUU	6	16,7	7	19,4
	Rusia	9	25,0	16	44,4
	China	5	13,9	11	30,6
	Gran Bretaña	2	5,6	3	8,3
	Francia				
	Alemania			2	5,6
	Brasil				
	Otros	2	5,6	4	11,1
	Ninguno	2	5,6	2	5,6
	NS/NC	10	27,8	10	27,8
	Total	36	100		
<b>PC</b>	EEUU	5	23,8	8	38,1
	Rusia	5	23,8	11	52,4
	China	4	19,0	10	47,6
	Gran Bretaña			1	4,8
	Francia				
	Alemania				
	Brasil	1	4,8	1	4,8
	Otros				
	Ninguno	3	14,3	3	14,3
	NS/NC	3	14,3	3	14,3
	Total	21	100		
<b>PI</b>	Ninguno	1	50,0		
	NS/NC	1	50,0		
	Total	2	100		

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Luego de haber abordado cómo el sistema de partidos ve el “afuera”, y atendiendo a la forma en que evalúan la influencia de los actores y las dinámicas regionales y globales, y a la confianza y desconfianza que generan los actores en torno al mantenimiento de la paz mundial, en el próximo apartado se estudia la otra dimensión clave de la orientación de la política exterior: los socios o aliados, externos, que se consideran estratégicos en esta arena de política.

### 5.3.3 La priorización de los socios o aliados.

Una mirada a los aliados a privilegiar en el relacionamiento exterior, lo que se constituye en una de las dos dimensiones principales de la orientación de la misma, muestra, si se agregan las respuestas sobre las preferencias de todos los legisladores en un único grupo, muestra que el 58,4% señala que los mismos varían según la agenda. Mientras que la segunda preferencia, poco más de la mitad del porcentaje de la anterior, hace referencia a Brasil y el resto de los países emergentes. Esta mirada agregada puede señalar una postura general de los parlamentarios proclive a una orientación multilateralista con un énfasis en los países emergentes, particularmente en Brasil. Esto se corresponde con las percepciones que los legisladores tienen sobre la influencia de este país y con la importancia económica y comercial que Brasil viene teniendo con relación a Uruguay en los últimos años. Las preferencias explícitamente asociadas a los países desarrollados, y específicamente en relación a Estados Unidos de América, ocupan un lugar marginal. Esto puede deberse a los impactos negativos que han sufrido las economías desarrolladas luego de la crisis de 2008, particularmente Estados Unidos de América y la Unión Europea, y Japón impactado además por el tsunami y el accidente nuclear de Fukushima de marzo de 2011.

**Tabla 60. Aliados privilegiados en política exterior.**

	Brasil y el resto de los países emergentes		EEUU y el resto de los países desarrollados		Varían según la agenda		NS/NC		
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	
<b>Todos los legisladores</b>	41	32,8	6	4,8	73	58,4	5	4	
<b>FA</b>	<b>Ala izquierda</b>	19	52,8		14	38,9	3	8,3	
	<b>Ala derecha</b>	13	43,3	1	3,3	16	53,3		
	<b>Todo el FA</b>	32	48,5	1	1,5	30	45,5	3	4,5
<b>PN</b>	<b>Ala izquierda</b>	2	12,5		14	87,5			
	<b>Ala derecha</b>	4	20,0	1	5,0	15	75,0		
	<b>Todo el PN</b>	6	16,7	1	2,8	29	80,6		
<b>PC</b>	<b>Ala izquierda</b>	1	20,0	1	20,0	3	60,0		
	<b>Ala derecha</b>	1	6,3	3	18,8	10	62,5	2	12,5
	<b>Todo el PC</b>	2	9,5	4	19,0	13	61,9	2	9,5
<b>PI</b>	1	50,0			1	50,0			

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Al segmentar las respuestas por partidos, el FA muestra un 48,5% sus los legisladores volcándose por Brasil y el resto de los países emergentes, siendo esta la opción mayoritaria en el partido. Aunque debe señalarse que un 45,5% se inclina por el multilateralismo.

El PC y el PN prefieren el multilateralismo; en el caso de los colorados, seis de cada diez, y en el de los nacionalistas, nueve de cada diez. En el PC, el partido ubicado más a la derecha, la segunda preferencia es por Estados Unidos y el resto de los países desarrollados, mientras que en el PN la segunda preferencia es por Brasil y el resto de los países emergentes. En este caso, ambas segundas preferencias pueden leerse de dos formas. La primera es que el partido ubicado más a la derecha, al igual que en el caso brasileño, tiene preferencia por la sociedad o alianza estratégica con los países desarrollados en general y con Estados Unidos de América en particular. La otra mirada puede recurrir a las tradiciones de los partidos fundacionales en política exterior. En el caso del PN estaría influyendo el aspecto regionalista de la tradición resistente y en el PC estaría operando el panamericanismo de la tradición universalista.

Al observar las preferencias sobre aliados estratégicos segmentadas ahora por ala ideológica de partido, puede observarse que el ala derecha del FA presenta el multilateralismo como primera preferencia (53,3%), teniendo a Brasil y el resto de los países emergentes como segunda preferencia (43,3%). El PN posee el mismo ordenamiento de preferencias que el ala derecha del FA, pero con un mayor énfasis en el multilateralismo, ya que 8 de cada 10 nacionalistas lo prefieren. En el PC, la primera preferencia es homogénea, ya que el multilateralismo es preferido por 6 de cada 10 colorados, y no se presentan diferencias significativas entre alas. Si se observa el ala izquierda del FA, el partido ubicado más a la izquierda, y el PC, el partido ubicado más a la derecha, se aprecia que mientras que la primera es la que registra un mayor porcentaje de preferencias por priorizar a Brasil y al resto de los países emergentes, el segundo es el que posee el mayor porcentaje de preferencias respecto a priorizar a Estados Unidos y al resto de los países desarrollados.

En el caso del ala izquierda del FA, en las entrevistas se evidenció las preferencias por las alianzas con los países del Sur Emergente, aunque la relación con China es vista como compleja, por los impactos que ha generado en otras economías. Un legislador del ala derecha del FA entrevistado señaló que: *“No podemos pasar tampoco de la dependencia norteamericana a la dependencia con China. Hay que ir hacia buscar múltiples relaciones. [...] El gran tema es evitar la primarización. [...] Le pasa a Brasil, no puede primarizarse por la relación con China.”* Mientras que un legislador del ala izquierda del FA manifestó que: *“China, Rusia y otros países son contrapesos a*

*la hegemonía imperial norteamericana que aún existe.*” En este tema existen matices entre los sectores del FA e incluso a su interior.

Retomando el tema de Brasil, siguiendo a Carlos Luján (2014), puede verse como acción contraria al apoyo a los procesos de integración regional, y de forma indirecta al liderazgo brasileño en MERCOSUR y UNASUR, el apoyo a la posible firma de un TLC con bloques regionales o países. Si se analizan las preferencias de los legisladores tomados como un grupo único se constata que en los tres casos hipotéticos planteados (un TLC con Estados Unidos de América, la Unión Europea o China), el rechazo es la postura mayoritaria.

**Tabla 61. Postura ante la firma de TLCs bilaterales con Estados Unidos de América, la Unión Europea o China.**

		EEUU		UE		China	
		Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
<b>Todos los legisladores</b>	Sí	56	44,8	61	48,8	55	44,0
	No	69	55,2	64	51,2	69	55,2
	NS/NC					1	0,8
	Total	125	100	125	100	125	100
<b>FA</b>	Sí	5	7,6	9	13,6	7	10,6
	No	61	92,4	57	86,4	59	89,4
	NS/NC						
	Total	66	100	66	100	66	100
<b>PN</b>	Sí	33	91,7	33	91,7	31	86,1
	No	3	8,3	3	8,3	5	13,9
	NS/NC						
	Total	36	100	36	100	36	100
<b>PC</b>	Sí	16	76,2	17	81,0	15	71,4
	No	5	23,8	4	19,0	5	23,8
	NS/NC					1	4,8
	Total	21	100	21	100	21	100
<b>PI</b>	Sí	2	100	2	100	2	100
	No						
	NS/NC						
	Total	2	100	2	100	2	100

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Al segmentar las respuestas por partidos se visibilizan divergencias. Aproximadamente el 90% de los legisladores frentistas se oponen a cualquiera de los tres TLC, mientras que en el caso del PN las preferencias están invertidas casi en la misma proporción. Aproximadamente el 90% de los legisladores nacionalistas tienen preferencias favorables a la firma de los tres TLC. Mientras los representantes del PI mantienen una postura totalmente favorable a la firma de los tres acuerdos, en el caso del PC el apoyo es mayoritario aunque un poco menor que en el caso del PN.

Si se observan los posicionamientos de apoyo a los TLCs a nivel intrapartidario, podrá notarse como dentro del PN el apoyo a la iniciativa es muy alto en ambas alas. En el PC mientras el ala izquierda es unánime en su apoyo en los tres casos, el ala derecha del

partido muestra, aproximadamente, que dos tercios de los legisladores apoyan los acuerdos con Estados Unidos de América y China y tres cuartos lo hacen con la Unión Europea. A nivel intrapartidario, en el FA, la fracción que registra el mayor apoyo a las iniciativas, aunque minoritario, es el FLS. Dos de cada diez de sus legisladores apoyan el TLC con Estados Unidos de América, tres de cada diez lo hacen en el caso de China y cuatro de cada diez en el caso de la Unión Europea. Nuevamente es esta fracción, liderada por Danilo Astori, la que registra mayores niveles de apoyo a la apertura comercial.

Las posiciones en el FA sobre el acuerdo con terceros extra MERCOSUR muestra divergencias entre los que consideran que el bloque debe negociar colectivamente y quienes buscan la opción de las “diferentes velocidades”. En este sentido un senador del ala derecha del FA señala: *“Yo estoy a favor de tener un TLC con Estados Unidos, pero logrando la flexibilidad que la región nos dio en el caso de México. También hay que luchar por tener un acuerdo MERCOSUR con la Unión Europea”*. Sin embargo, dentro de este sector del FA no hay unanimidad sobre esta posición y también existen posiciones críticas con el instrumento TLC, como señala otro senador de este sector: *“Un TLC nos puede afectar el proyecto de desarrollo. El imperialismo hoy se manifiesta en otros temas como son las patentes o las compras públicas. Una condiciona la innovación y la otra puede impedir el estimular el desarrollo vía compras públicas.”* Sin dudas este es uno de los aspectos más debatidos dentro del FA, vinculándose con diferentes visiones sobre el desarrollo y el papel del Estado en la economía.

**Tabla 62. Apoyo a la firma de TLCs bilaterales con Estados Unidos de América, la Unión Europea o China (por fracción o ala de partido).**

	EEUU		UE		China	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
<b>Fracciones del FA</b>						
<b>MPP</b>	1	3,3	2	6,7	2	6,7
<b>FLS</b>	4	23,5	7	41,2	5	29,4
<b>PS</b>	0	0	0	0	0	0
<b>CAP-L</b>	0	0	0	0	0	0
<b>VA</b>	0	0	0	0	0	0
<b>PCU</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Alas de partidos fundacionales</b>						
<b>Ala derecha PN</b>	19	95	19	95	17	85
<b>Ala izquierda PN</b>	14	87,5	14	87,5	14	87,5
<b>Ala derecha PC</b>	11	68,8	12	75,0	10	62,5
<b>Ala izquierda PC</b>	5	100	5	100	5	100

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Como señala Rodinei Silva analizando el caso brasileño, entre las ideas programáticas de la derecha se encuentran la visión pragmática, la apertura más allá de la integración regional, el apoyo a los acuerdos de libre comercio, el énfasis en las relaciones económicas internacionales (2014: 245). En este sentido puede verse como existen diferencias entre partidos de derecha e izquierda en Uruguay, en el mismo sentido que en Brasil, a la vez que dentro de la izquierda uruguaya hay elementos divergentes sobre la inserción económica internacional del país. Esto hace que la institucionalización de los actores y la disciplina partidaria, o de las coaliciones, sea clave para el desarrollo de la política exterior en una situación institucional dada. Para profundizar la mirada puede verse los posicionamientos, ahora no sobre situaciones hipotéticas sino sobre hechos pasados.

**Tabla 63. Posturas frente al ALCA y el TLC con Estados Unidos de América de 2006 – 2007 (en % de respuestas).**

Partido	Acuerdo con Batlle en respaldar el ALCA				Acuerdo con Vázquez en promover TLC con EEUU			
	Acuerdo	Desacuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	NS/NC	Acuerdo	Desacuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	NS/NC
FA	1,5	95,5	3	0	21,2	77,3	1,5	0
PN	69,4	22,2	2,8	5,6	86,1	8,3	2,8	2,8
PC	90,5	4,8	0	4,8	95,2	4,8	0	0
PI	100,0	0	0	0	100	0	0	0

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

En la tabla 63 se presentan las posturas de los legisladores, agregadas por partido, frente al impulso que el Presidente Jorge Batlle hizo del ALCA, mientras que en la tabla 64 estos datos se desagregan por ala de partido. Como puede verse el ALCA encontró la mayor oposición en el FA y el apoyo de los demás partidos, pero vale la pena señalar que el mayor desacuerdo con la iniciativa, dentro de los partidos que se inclinaron a favor, estaba en el PN. Si se segmentan los datos por ala de partido, puede verse que el ala izquierda del PN fue, luego de ambas alas del FA, la que menos apoyó la iniciativa. En este caso el rechazo alcanzó al 31,3% de los legisladores del ala izquierda del nacionalismo.

**Tabla 64. Posturas frente al ALCA por ala de partido (en % de respuestas).**

	Acuerdo	Desacuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	NS/NC
<b>Ala izquierda FA</b>	2,8	97,2	0	0
<b>Ala derecha FA</b>	0	93,3	6,7	0
<b>Ala izquierda PN</b>	56,3	31,3	6,3	6,3
<b>Ala derecha PN</b>	80	15	0	5
<b>Ala izquierda PC</b>	100	0	0	0
<b>Ala derecha PC</b>	87,5	6,3	0	6,3

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

El caso de la posibilidad de concretar un TLC con Estados Unidos de América se debatió entre 2006 y 2007 (este proceso es analizado en el apartado 4.4 de este trabajo). Como puede observarse en la tabla 65, en el PC, el PI y el ala derecha de PN el apoyo al TLC contó con la amplísima mayoría de los legisladores. Las mayores negativas a apoyar este proceso, en los partidos fundacionales, al igual que en el caso del ALCA pero aquí con menor intensidad, se registraron en el ala izquierda del PN.

**Tabla 65. Posturas de alas del PC y PN y fracciones del FA frente al TLC con Estados Unidos de América de 2006 – 2007 (en % de respuestas).**

	Acuerdo	Desacuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	NS/NC
<b>Fracciones del FA</b>				
<b>MPP</b>	3,3	96,7	0	0
<b>FLS</b>	76,5	17,6	56,9	0
<b>PS</b>	0	100	0	0
<b>CAP-L</b>	0	100	0	0
<b>VA</b>	0	100	0	0
<b>PCU</b>	0	0	0	0
<b>Alas de partidos fundacionales</b>				
<b>Ala derecha PN</b>	100	0	0	0
<b>Ala izquierda PN</b>	68,8	18,8	6,3	6,3
<b>Ala derecha PC</b>	93,8	0	0	6,3
<b>Ala izquierda PC</b>	100	0	0	0

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Dentro de las fracciones del FA, tal como se analizó anteriormente, el apoyo al TLC se dio en la fracción liderada por Danilo Astori, el FLS, quien impulsó fuertemente esta propuesta. El resto de las fracciones del FA se posicionaron en contra del acuerdo.

Para comprender mejor las perspectivas relativas a la priorización de aliados o socios en política exterior, vale la pena observar, también, cómo visualizan los partidos uruguayos la relación con otros países en materia de defensa. Para ello se analizan a continuación las respuestas de los legisladores sobre el apoyo o rechazo a firmar un tratado de defensa con Estados Unidos de América y con China, así como su posicionamiento frente a la coordinación de la política de defensa nacional con una política de defensa regional en el marco del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR.

En la tabla 66 se sintetizan las respuestas de los legisladores uruguayos sobre el apoyo o rechazo a firmar un tratado de defensa con Estados Unidos de América<sup>153</sup> y con China. El rechazo frente a las dos opciones es alto, superando en ambos casos el 80%, viendo a los legisladores como un único conjunto. A nivel de partidos, la variación más significativa se visualiza en el Partido Colorado, donde el rechazo a firmar un tratado de defensa con Estados Unidos de América baja al 57,1% y su aprobación alcanza el

<sup>153</sup> Debe señalarse que Uruguay posee, desde 1952, un tratado de defensa con los Estados Unidos de América.

38,1%. Debe señalarse que este partido posee una tradición panamericanista fuerte, enmarcada en una visión general universalista y pro-occidental.

**Tabla 66. Apoyo a la firma de tratados de defensa con Estados Unidos de América o China.**

		EEUU		China	
		Frec.	%	Frec.	%
<b>Todos los legisladores</b>	Sí	19	15,2	15	12,0
	No	104	83,2	109	87,2
	NS/NC	2	1,6	1	0,8
	Total	125	100	125	100
<b>FA</b>	Sí	6	9,1	8	12,1
	No	60	90,9	58	87,9
	NS/NC				
	Total	66	100	66	100
<b>PN</b>	Sí	5	13,9	4	11,1
	No	31	86,1	32	88,9
	NS/NC				
	Total	36	100	36	100
<b>PC</b>	Sí	8	38,1	3	14,3
	No	12	57,1	17	81,0
	NS/NC	1	4,8	1	4,8
	Total	21	100	21	100
<b>PI</b>	Sí				
	No	1	50	2	100
	NS/NC	1	50		
	Total	2	100	2	100

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Si se segmentan los datos por alas de partido, es interesante observar la distribución de los posicionamientos dentro de los partidos fundacionales. El ala derecha del PC, el partido ubicado más a la derecha, es quien registra el mayor apoyo a un acuerdo de defensa con los Estados Unidos de América. Mientras que el ala derecha del PN muestra un bajísimo nivel de apoyo a estas iniciativas, mostrando, quizá, la continuidad de los elementos de la tradición resistente en política exterior, puesta en acción, por ejemplo, en el debate en el que el Herrerismo (el ala derecha del PN) se opuso en la década de 1940 a la instalación de bases estadounidenses en territorio uruguayo.

**Tabla 67. Apoyo a la firma de tratados de defensa con Estados Unidos de América o China (por ala de partido).**

Tratado de defensa	EEUU		China	
	Frec.	%	Frec.	%
<b>Ala derecha PN</b>	1	5,3	1	5,3
<b>Ala izquierda PN</b>	4	26,7	3	20,0
<b>Ala derecha PC</b>	8	50	3	18,8
<b>Ala izquierda PC</b>	0	0	0	0

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Otra manera de observar el posicionamiento de los legisladores, y a través de estos el de los partidos, en temas estratégicos de defensa, pero vinculados a la región, e indirectamente a Brasil, es analizando el posicionamiento de los partidos uruguayos en torno un asunto específico relativo a UNASUR: la coordinación de la política de



Defensa Nacional de Uruguay con una política de Defensa Regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano.

La elección de este tópico responde a que es un aspecto central de la alta política que implica una política estratégica que ponen en juego asuntos vinculados a la soberanía nacional y refiere a la dicotomía entre preferir la dimensión regional o la apertura al mundo en clave de relaciones Norte – Sur.

**Tabla 68. Posición frente a coordinar la política de Defensa Nacional del país con una política de Defensa Regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano de UNASUR. Por partido.**

		Frecuencia	Porcentaje
<b>FA</b>	Acuerdo	62	93,9
	Desacuerdo	2	3,0
	Total	64	97,0
	NS/NC	2	3,0
	Total	66	100,0
<b>PN</b>	Acuerdo	8	22,2
	Desacuerdo	28	77,8
	Total	36	100,0
<b>PC</b>	Acuerdo	3	14,3
	Desacuerdo	16	76,2
	Total	19	90,5
	NS/NC	2	9,5
	Total	21	100,0
<b>PI</b>	Desacuerdo	2	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

Si se toma a todos los legisladores como un único grupo se puede observar que 121 de los 125 encuestados manifestaron sus preferencias, 58,4% a favor y 38,4% en contra de coordinar la política de Defensa Nacional a nivel de UNASUR. Pero debe señalarse que los partidos tienen posiciones divergentes que correlacionan con su posicionamiento en el eje izquierda-derecha. Mientras el Frente Amplio muestra muy alto acuerdo con esta idea, el resto de los partidos registra un alto desacuerdo con la misma.

**Tabla 69. Actor que debe intervenir en conflicto armado en la región.**

	Frecuencia	Porcentaje
<b>ONU</b>	40	32,0
<b>OEA</b>	13	10,4
<b>EEUU</b>	1	,8
<b>UNASUR</b>	45	36,0
<b>MERCOSUR</b>	16	12,8
<b>Un grupo de países de la región</b>	3	2,4
<b>Un grupo de países de fuera de la región</b>	1	,8
<b>Nadie</b>	2	1,6
<b>Total</b>	121	96,8
<b>NS/NC</b>	4	3,2
<b>Total</b>	125	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

Estos posicionamientos divergentes también aparecen frente cuál es la institución que debería intervenir en un hipotético caso de conflicto armado en la región. Esto muestra claras diferencias entre izquierda y derecha en el sistema político uruguayo. A pesar

que, al tomar a los legisladores como un único grupo, la UNASUR es la institución que nuclea más preferencias, pueden verse las divergencias al segmentar las respuestas por partidos.

Al ver las preferencias por partidos (tabla 70) puede observarse que mientras el Frente Amplio prioriza la acción de la institucionalidad regional, en primer lugar la UNASUR con 62,1% de las preferencias y el MERCOSUR con 18,2% de las preferencias, el resto de los partidos prefiere la acción de las Naciones Unidas.

**Tabla 70. Actor que debe intervenir en conflicto armado en la región.**

		Frecuencia	Porcentaje
<b>FA</b>	ONU	7	10,6
	OEA	2	3,0
	UNASUR	41	62,1
	MERCOSUR	12	18,2
	Un grupo de países de la región	3	4,5
	Un grupo de países de fuera de la región	1	1,5
	Total	66	100,0
<b>PN</b>	ONU	18	50,0
	OEA	7	19,4
	UNASUR	3	8,3
	MERCOSUR	4	11,1
	Nadie	2	5,6
	Total	34	94,4
	NS/NC	2	5,6
<b>PC</b>	Total	36	100,0
	ONU	14	66,7
	OEA	4	19,0
	EEUU	1	4,8
	UNASUR	1	4,8
	Total	20	95,2
<b>PI</b>	NS/NC	1	4,8
	Total	21	100,0
	ONU	1	50,0
	NS/NC	1	50,0
<b>PI</b>	Total	2	100,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Por otra parte, tanto el Partido Nacional como el Partido Colorado muestran una segunda preferencia que en ambos casos señala a la OEA. Debe decirse que desde la izquierda uruguaya existen algunas críticas a la OEA, particularmente en lo que atañe al peso que Estados Unidos de América tiene en este ámbito panamericano.

Si se observa la tabla 71, la distribución de los legisladores que apoyan la coordinación de la política de Defensa Nacional con una política de Defensa Regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano es mayor si se autoidentifican con la izquierda, mientras quienes lo hacen con el centro o con la derecha muestran altos niveles de rechazo.

**Tabla 71. Ubicación ideológica del encuestado – Acuerdo/Desacuerdo con coordinar política de defensa a nivel regional.**

Ubicación ideológica encuestado	Coordinar política de defensa a nivel regional		Total
	Acuerdo	Desacuerdo	
1,0	11	0	11
2,0	12	0	12
2,5	2	0	2
3,0	22	3	25
3,5	0	1	1
4,0	15	2	17
4,5	1	0	1
5,0	6	25	31
5,5	2	6	8
6,0	1	6	7
7,0	0	1	1
8,0	0	3	3
<b>Total</b>	72	47	119

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

A partir de esta observación se puede pensar que existe relación, en el caso uruguayo, entre autoidentificación ideológica y acuerdo o desacuerdo con coordinar de la política de Defensa Nacional con una política de Defensa Regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano.

Para descartar la hipótesis nula se realizó el test de independencia Chi-cuadrado que contrasta la relación estadística genérica, o sea si hay dependencia o independencia entre las dos variables seleccionadas. Para realizar el test se recodificó la variable ubicación ideológica del encuestado en dos categorías: izquierda y no izquierda (centro y derecha). Los legisladores que se ubicaron en la escala de autoidentificación en valores que van del 1 al 4,5 fueron codificados como de izquierda, mientras que los que se autoidentificaron en los valores 5 y 6 se consideraron como de centro, y quienes se autoidentificaron entre el 6,5 y el 10 fueron considerados de derecha. Al codificar de esta manera los marginales no superen el 20% de casillas con menos de 5 casos (ninguna casilla tiene una frecuencia esperada inferior a 5). Recodificada esta variable se analizó su relación con la postura de los legisladores sobre coordinar la política de Defensa Nacional con una política de Defensa Regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano, siendo los valores posibles el acuerdo o desacuerdo. La hipótesis nula asumida implica que no hay relación entre las variables, o sea ser de izquierda o no serlo no tiene relación con el apoyo al tópico que seleccionamos sobre UNASUR. La hipótesis alternativa supone que ser de izquierda hace que los legisladores apoyen la acción de coordinar la política de Defensa Nacional con una política de Defensa Regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano.

**Tabla 72. Ubicación ideológica del encuestado: recodificada en izquierda / centro-derecha – Acuerdo/Desacuerdo con coordinar política de defensa a nivel regional).**

	Coordinar política de defensa a nivel regional		Total	
	Acuerdo	Desacuerdo		
Ubicación ideológica encuestado	Izquierda	63	6	69
	Centro y Derecha	9	41	50
<b>Total</b>		72	47	119

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

Lo primero que debe señalarse de los resultados obtenidos es que la significación asintótica (p-valor) que arrojó la prueba fue de 0,000. Esto nos permite descartar la hipótesis nula, pues el p-valor asociado al resultado observado es menor que el nivel de significación establecido de 0,05.

Para medir la intensidad de la relación entre las variables dicotómicas elegidas se utilizó el coeficiente Phi, encontrando un resultado de 0,74. Esto muestra una asociación positiva alta entre las variables. Si bien la misma no puede ser interpretada directamente como causalidad, estos resultados nos permiten afirmar que los legisladores de izquierda son más propensos a coordinar la política de Defensa Nacional con una política de Defensa Regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR. Aunque debe señalarse que dentro de la oposición existen posiciones favorables a la coordinación regional en este campo. Un senador herrerista señalaba en su entrevista: *“Hoy la defensa y la seguridad no se pueden pensar solamente a nivel nacional. Tampoco el tema de la defensa del medio ambiente. Me quedo en el nivel de la coordinación a nivel de formación, inteligencia, maniobras conjuntas, no están dadas las condiciones para mayor integración.”* Desde el FA, algunos legisladores señalaron la intensión estratégica de avanzar más allá de la coordinación, como manifiesta un legislador al decir que: *“Hay que caminar hacia una visión estratégica conjunta y una doctrina de la defensa sudamericana. Pero comando conjunto o interoperabilidad no. Aún no estamos preparados para ello.”*

Adicionalmente, estos resultados nos permiten ver, tomando en cuenta los datos sobre orientación de la política exterior antes presentados, que los legisladores de izquierda, y por consiguiente sus partidos o alas de partidos, son afines a procesos de integración regional donde lo político es una parte importante de la agenda.

Para completar el panorama relativo a los socios o aliados estratégicos, es necesario profundizar la mirada sobre los países percibidos como los más influyentes en la política exterior uruguaya, los dos vecinos: Argentina y Brasil. Como se señaló anteriormente, para los legisladores uruguayos, Brasil es el actor externo más influyente

en la política externa uruguaya, con más de un punto de influencia con relación al segundo actor más influyente, Argentina, y aproximadamente dos puntos de influencia más que China, Estados Unidos de América y la Unión Europea (ver gráfico 8). Y como se mostró a nivel de partidos esta imagen se mantiene (ver gráfico 9).

En la tabla 73 se presenta la mirada de los parlamentarios sobre las relaciones Uruguay – Brasil y Uruguay – Argentina, comparando el fin de los gobiernos de coalición de los partidos fundacionales (PC y PN) y el gobierno de José Mujica y la visión prospectiva sobre el futuro de dichas relaciones. El 63,2% de los legisladores consideran que las relaciones con Brasil han mejorado, en referencia al fin del último gobierno del PC. En forma diferente se posicionan los legisladores con respecto a la relación con Argentina. El 51,2% de los legisladores perciben que las relaciones con Argentina han empeorado en la última década. Cuando realizan una mirada prospectiva, son optimistas en términos generales. El 61,6% de los legisladores prevén una mejoría en el caso de las relaciones con Brasil y el 57,6% señalan lo mismo para con Argentina.

**Tabla 73. Evaluación y prospectiva de las relaciones de Uruguay con Brasil y Argentina a una década por partido político de pertenencia.**

		Argentina		Brasil	
		Con respecto a hace diez años	Dentro de diez años	Con respecto a hace diez años	Dentro de diez años
		Frec.	Frec.	Frec.	Frec.
Todos los legisladores	Mejor	38	72	79	77
	Igual	20	23	41	28
	Peor	64	3	3	
	NS/NC	3	27	2	20
	<b>Total</b>	<b>125</b>	<b>125</b>	<b>125</b>	<b>125</b>
FA	Mejor	34	40	62	43
	Igual	12	13	4	13
	Peor	19			
	NS/NC	1	13		10
	<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>66</b>
PN	Mejor	3	20	12	19
	Igual	5	6	20	11
	Peor	27	1	3	
	NS/NC	1	9	1	6
	<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	<b>36</b>
PC	Mejor	1	11	5	13
	Igual	3	4	15	4
	Peor	16	2		
	NS/NC	1	4	1	4
	<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>21</b>
PI	Mejor		1		2
	Igual			2	
	Peor	2			
	NS/NC		1		
	<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Debe señalarse que las opiniones no son homogéneas entre los partidos. Los legisladores del FA señalan muy fuertemente que las relaciones con Brasil han

mejorado (93,9%) y están divididos por mitades entre quienes creen que la situación con Argentina mejoró y los que creen que empeoró o se mantuvo igual. En el PC y el PN se señala un empeoramiento de las relaciones con Argentina con respecto a hace diez años. El 75% de los colorados y el 76,2% de los nacionalistas consideran que la relación empeoró. El 55,6% de los nacionalistas y el 71,4% de los colorados ven igual las relaciones con Brasil. El PI tiene una mirada crítica sobre el relacionamiento con Argentina y Brasil, y es levemente optimista con respecto al futuro de las relaciones con Argentina y más positivo con respecto a Brasil.

Frente a la pregunta de si estrecharían la relación bilateral con Argentina y Brasil, en caso de un proceso de integración regional estancado, los legisladores uruguayos tienen opiniones diferentes sobre el relacionamiento con cada país. Como puede verse en la tabla 74, el 85,6% de los legisladores estrecharía la relación bilateral con Brasil, lo que muestra un altísimo nivel de acuerdo con esta estrategia, mientras que con Argentina no se muestra estos niveles de acuerdo, pues el 58,4% de los parlamentarios muestra su acuerdo con esta estrategia.

**Tabla 74. Voluntad de fortalecimiento de la relación bilateral en un escenario eventual de integración regional estancada.**

		Argentina		Brasil	
		Frecuencia	%	Frecuencia	%
<b>Todos los legisladores</b>	Sí	73	58,4	107	85,6
	No	49	39,2	14	11,2
	NS/NC	3	2,4	4	3,2
	Total	125	100	125	100
<b>FA</b>	Sí	39	59,1	56	84,8
	No	26	39,4	9	13,6
	NS/NC	1	1,5	1	1,5
	Total	66	100	66	100
<b>PN</b>	Sí	26	72,2	32	88,9
	No	9	25,0	3	8,3
	NS/NC	1	2,8	1	2,8
	Total	36	100	36	100
<b>PC</b>	Sí	8	38,1	18	85,7
	No	13	61,9	2	9,5
	NS/NC			1	4,8
	Total	21	100	21	100
<b>PI</b>	Sí			1	50
	No	1	50		
	NS/NC	1	50	1	50
	Total	2	100	2	100

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Si se segmentan las respuestas por partido no se encuentran diferencias interpartidarias relevantes en relación a Brasil. En relación a Argentina si, pues tres cuartos de los legisladores del Partido Nacional apoyan la estrategia de fortalecer las relaciones y tres quintos de los legisladores del Partido Colorado se oponen a dicho fortalecimiento.

Tal como se ha planteado, es probable, también en este caso, que en la construcción de las preferencias de los partidos también tengan influencia elementos vinculados a las tradiciones en política exterior y a los procesos históricos. Como se ha visto, durante los procesos formativos de los partidos fundacionales uruguayos durante el siglo XIX, pero también durante el siglo XX, el PC ha tenido relaciones estrechas con Brasil mientras que en el PN ha ocurrido lo mismo con Argentina. En ambos casos esto puede rastrearse desde el conflicto regional denominado Guerra Grande iniciada en 1839 y finalizada en 1851, que enfrentó a unitarios argentinos, colorados, farrapos riograndenses, camisas rojas garibaldinos, federales argentinos, blancos, y donde además intervinieron Inglaterra, Francia y el Imperio de Brasil. Con este último se firmaron Tratados en 1851, donde el colorado Andrés Lamas fue el responsable de dicha gestión diplomática. En ellos se establecieron límites y desde filas del Partido Nacional se realiza, incluso hasta no hace muchos años, una crítica que señala a los colorados como culpables de entregar territorio uruguayo a Brasil.

Para completar este análisis sobre la mirada de los partidos sobre Argentina y Brasil, vale la pena tomar como indicador la evaluación de los legisladores sobre las políticas implementadas durante el gobierno de José Mujica (2010 – 2015) que afectan o se vinculan directamente a la relación con estos países.

Desde el inicio de su gobierno, el Presidente José Mujica ha señalado que Uruguay debe ir “*en el estribo de Brasil*” (Portal 180, 03/05/2010). Como se señaló, la política exterior de su gobierno ha impulsado un estrechamiento de las relaciones de Uruguay con Brasil. En este sentido se consultó a los legisladores sobre el acuerdo o no frente a la alianza estratégica que el gobierno del Presidente Mujica impulsa con este país. Debe señalarse que existe un importante acuerdo general con esta estrategia. El 87,2% de la totalidad de los legisladores señala su acuerdo.

Si se segmenta por partidos puede verse que el 98,5% de los frenteamplistas está de acuerdo, mientras que el restante 1,5% no señala desacuerdo explícito. En el PC el 85,7% señala estar de acuerdo, mientras que un 9,5% manifiesta estar en desacuerdo. En el PN se muestran los niveles de acuerdo más bajos en términos relativos, 66,7%, aunque solamente señalan su rechazo explícito el 11,1% de sus legisladores. Los dos legisladores del PI manifiestan su acuerdo al respecto. Si se observa la segmentación por alas ideológicas de los partidos (tabla 75) no se observan variaciones significativas.

**Tabla 75. Posicionamiento frente a la alianza estratégica que el gobierno del Presidente Mujica impulsa con Brasil. Por ala de partido.**

	<b>Ala izquierda FA</b>	<b>Ala derecha FA</b>	<b>Ala izquierda PN</b>	<b>Ala derecha PN</b>	<b>Ala izquierda PC</b>	<b>Ala derecha PC</b>	<b>PI</b>
	<b>Frec.</b>	<b>Frec.</b>	<b>Frec.</b>	<b>Frec.</b>	<b>Frec.</b>	<b>Frec.</b>	<b>Frec.</b>
<b>Acuerdo</b>	35	30	11	13	4	14	2
<b>Desacuerdo</b>			2	2	1	1	
<b>Ni de acuerdo ni en desacuerdo</b>	1		3	3			
<b>Total</b>	36		16	18	5	15	
<b>NS/NC</b>			1	1		1	
<b>Total</b>			17	19		16	

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Mientras parece haber consenso con la alianza estratégica impulsada con Brasil, los matices en las posturas aparecen nuevamente cuando se hace referencia a la priorización de la región y el rol de Brasil en este proceso. Si bien el 69,6% de los legisladores está de acuerdo con priorizar a la región y a Brasil como líder regional, existen divergencias en las posturas a nivel de partidos. Mientras el 92,4% de los legisladores frenteamplistas están de acuerdo, en el PC el 61,9% está de acuerdo y el 23,8% se manifiesta en contra. En el PN el 33,3% está de acuerdo mientras que el 50% señala su desacuerdo. En el PI, el acuerdo y desacuerdo se distribuye por mitades. En la tabla 76 se presentan los datos relativos al grado de acuerdo con una política exterior que priorice a la región y a Brasil como líder regional, segmentados por ala ideológica de partido.

**Tabla 76. Posicionamiento frente a la política exterior que prioriza a la región y a Brasil como líder regional. Por ala de partido.**

	<b>Ala izquierda FA</b>	<b>Ala derecha FA</b>	<b>Ala izquierda PN</b>	<b>Ala derecha PN</b>	<b>Ala izquierda PC</b>	<b>Ala derecha PC</b>	<b>PI</b>
	<b>Frec.</b>	<b>Frec.</b>	<b>Frec.</b>	<b>Frec.</b>	<b>Frec.</b>	<b>Frec.</b>	<b>Frec.</b>
<b>Acuerdo</b>	33	28	7	5	4	9	1
<b>Desacuerdo</b>	1	1	7	11	1	4	1
<b>Ni de acuerdo ni en desacuerdo</b>	1	1	2	2		2	
<b>Total</b>	35	30	16	18	5	15	2
<b>NS/NC</b>	1		1	1		1	
<b>Total</b>	36		17	19		16	

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

El nivel de acuerdo en ambas alas del FA sobrepasa el 90% y en el ala izquierda del PC el grado de acuerdo alcanza el 80%. Esto cambia al ver el ala derecha del PC, donde el apoyo es mayoritario pero no tan marcado como en los casos anteriores, pues solamente el 56,3% señala su acuerdo y el 25% se manifiesta en desacuerdo. En filas del PN, su ala derecha muestra un desacuerdo del 57,9% mientras que el 26,3% manifiesta estar de acuerdo. En el ala izquierda de este partido se aprecia una situación donde los que están de acuerdo y los que están en desacuerdo alcanzan cada uno el 41,7%, mientras que un 11,8% señala no estar de acuerdo ni en desacuerdo.



Para conocer el posicionamiento de los partidos frente a las acciones que el gobierno de Mujica ha realizado en el ámbito del relacionamiento con Argentina se analizarán las respuestas de los legisladores sobre dos tópicos, el cambio en el relacionamiento con Argentina a partir del inicio del segundo gobierno del FA y la negociación sobre el dragado del Canal Martín García.

El primer asunto refiere al posicionamiento frente al cambio en el relacionamiento con Argentina que impulsó el Presidente Mujica, desde antes de levantarse el corte del Puente General San Martín. Este puente que une Uruguay y Argentina y estuvo cerrado durante casi cuatro años por las protestas de ambientalistas argentinos frente a la instalación de una planta de procesamiento de pasta de celulosa en el Río Uruguay, límite entre ambos países. Antes del levantamiento del corte, el Presidente José Mujica comenzó un proceso de acercamiento con Argentina buscando aliviar las tensiones que se venían registrando. Esta posición de descongelamiento de la situación, de búsqueda de disminuir tensiones y de avance en una negociación fue valorada positivamente por seis de cada diez parlamentarios, y no contó con el acuerdo de tres de cada diez legisladores, mientras que uno de cada diez manifestó no estar de acuerdo ni en desacuerdo (ver tabla 77). Si se segmentan las respuestas por partido puede verse que el 90,9% de los legisladores del FA se manifiestan a favor de las acciones propuestas por el presidente. Mientras que el PC, el partido posicionado más a la derecha la oposición a la acción es mayoritaria con el 61,9% de los legisladores. En el PN el desacuerdo es la posición mayoritaria, aunque solamente alcanza el 47,2% de las opiniones. Mientras que el PI muestra el acuerdo de uno de sus dos legisladores mientras que el otro se manifestó en desacuerdo.

**Tabla 77. Acuerdo con el Presidente Mujica en cambio de estrategia de relacionamiento con Argentina (%).**

	Acuerdo	Desacuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	NS/NC
<b>Todos los legisladores</b>	63,2	27,2	8	1,6
<b>FA</b>	90,9	4,5	4,5	-
<b>Ala izquierda FA</b>	94,4	2,8	2,8	-
<b>Ala derecha FA</b>	86,7	6,7	6,7	-
<b>PN</b>	38,9	47,2	11,1	2,8
<b>Ala izquierda PN</b>	47,1	35,3	11,8	5,9
<b>Ala derecha PN</b>	31,6	57,9	10,5	-
<b>PC</b>	19	61,9	14,3	4,8
<b>Ala izquierda PC</b>	40	40	20	-
<b>Ala derecha PC</b>	12,5	68,8	12,5	6,3
<b>PI</b>	50	50	-	-

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Si se realiza una segmentación de las respuestas por ala ideológica de partido pueden verse algunos matices en los posicionamientos intrapartidarios. En el caso del FA no

hay variaciones relevantes entre alas del partido, pero si lo hay en el caso del PN. En este último, mientras su ala derecha muestra un desacuerdo con las acciones del Presidente del 57,9%, en su ala izquierda ningún posicionamiento es mayoritario, pero la minoría mayor (47,1%) se manifestó a favor del cambio de actitud en el relacionamiento y solamente el 35,3% de los integrantes de esta ala del PN se manifestaron en contra. En el PC el desacuerdo con el cambio en el relacionamiento con Argentina que impulsó el Presidente Mujica, desde antes de levantarse el corte del Puente General San Martín, es mayoritario pero muestra matices entre sus alas. El ala derecha del PC muestra el mayor nivel de desacuerdo (68,8%). Mientras que en su ala izquierda el 40% de los legisladores se manifestaron de acuerdo con el Presidente Mujica, un 20% señaló no estar de acuerdo ni en desacuerdo, mientras que el 40% restante se manifestó en desacuerdo.

**Tabla 78. Postura ante el tratamiento que se le han dado a la negociación sobre el dragado del Canal Martín García (%).**

	Acuerdo	Desacuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	NS/NC
<b>Todos los legisladores</b>	48,8	45,6	3,2	12,4
<b>FA</b>	84,8	12,1	1,5	1,5
<b>PN</b>	5,6	86,1	5,6	2,8
<b>PC</b>	9,5	81	4,8	4,8
<b>PI</b>	50	50	-	-

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

El segundo asunto refiere a uno de los puntos de mayor debate sobre el relacionamiento con Argentina, la negociación sobre el dragado del Canal Martín García. El dragado de este Canal afecta al tráfico comercial portuario de Uruguay. Sobre este tema han tenido lugar numerosos debates sobre la “firmeza” o la falta de la misma en la negociación, o la importancia de tender puentes de diálogo y no posicionarse rígidamente. Han existido marchas y contramarchas sobre la aprobación del dragado. El posicionamiento, en términos generales muestra un corte entre el FA y los partidos fundacionales ya que el centrista PI posee posiciones de acuerdo y desacuerdo divididas en partes iguales. En FA el acuerdo con la forma en que se ha negociado con Argentina, buscando no profundizar el conflicto, alcanza el 84,8% de los apoyos. Mientras que desde la derecha del sistema político uruguayo los partidos fundacionales muestran niveles de desacuerdo de más del 80%. La falta de firmeza de los negociadores uruguayos y la conducción ideológica de la política exterior han sido los argumentos más esgrimidos al abordar el relacionamiento con Argentina. En la propuesta programática del candidato triunfador de la interna del PN en 2009, Luis Lacalle Pou, ubicado en el ala derecha de este partido, se afirma que:

*“Los gobiernos del Frente Amplio han puesto en peligro esa tradición construida durante décadas. En lugar de desarrollar una política exterior anclada en un amplio consenso multipartidario, desarrollaron una política exterior de partido. En lugar de defender los canales institucionales, intentaron fundar las relaciones internacionales en supuestas afinidades ideológicas. En lugar de confiar en los profesionales de la diplomacia, intentaron manejarse con operadores políticos. En lugar de mantenerse fieles a los principios democráticos y al Estado de Derecho, se aproximaron a socios de credenciales políticas dudosas, como el régimen chavista y sus aliados.”* (Todos 2014: 1).

Por su parte, sobre la relación con Argentina el Senador, y ex Canciller, Sergio Abreu del PN en una nota de prensa del diario El País publicada el 2 de febrero de 2014:

*“[...] recordó que con Argentina hay temas pendientes como el dragado del canal Martín García, las obras en el puerto de Nueva Palmira y las trabas a los puertos. ‘Argentina se va a sentar a la mesa con nosotros, y yo le voy a decir qué precio tiene que pagar. A la Argentina nada le va a ser gratis, ni siquiera las Malvinas. Que sienta rigor. Acá es un tema de dignidad, no de nacionalismo xenófobo’.”* (El País 02/02/2014)

En las entrevistas realizadas a los legisladores, en varios casos emergió Argentina como el actor que bloquea el proceso de integración. Algunos legisladores nacionalistas que se manifestaron favorables a la integración regional, al menos en lo económico-comercial, como es el caso de este senador manifestaron:

*“Cuando los argentinos me hablan de Patria Grande y actúan de forma egoísta pensando en la Patria Chica, no me sirve. [...] Nuestro romance con la idea de la Patria Grande, con la vocación latinoamericanista, viene de Manuel Oribe cuando estableció su propia identificación nacional, en la fundación e integración con Rosas y la lucha contra los imperios y la Guerra Grande. De ahí en más nosotros nos identificamos con la Patria Latinoamericana, pero ahora la integración no funciona.”*

En otras tiendas, en la propuesta programática del candidato triunfador de la elección interna para candidato a la Presidencia de la República por el PC en 2009, Pedro Bordaberry líder del ala derecha del partido, se señala que las relaciones bilaterales con Argentina merecen un endurecimiento de las posturas uruguayas, aplicando *“[...] medidas ‘espejo’*. Restablecer con las islas Malvinas el tráfico de buques y de

*mercaderías. Estudiar las consecuencias de restablecer el servicio a buques con tránsito a las islas Malvinas que generaban importantes ingresos a la ANP [Administración Nacional de Puertos] y a ciertos operadores portuarios, antes de su prohibición.” (Vamos Uruguay 2013: 33).*

Luego de analizar los datos presentados, en síntesis, podría señalarse como la izquierda (FA) prioriza a la región y a Brasil y el resto de los países emergentes como los aliados estratégicos. A nivel intrapartidario el posicionamiento entre sus alas ideológicas muestra matices. Su ala izquierda presenta un apoyo mayor a la priorización de la región y a Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos, mientras que el ala derecha del partido divide sus posiciones en mitades que apoyan la priorización de la región o el equilibrio entre la región y el mundo, teniendo una visión donde los aliados estratégicos varían según la agenda, aunque Brasil y los países emergentes es la segunda preferencia en este caso.

A la derecha del sistema de partidos uruguayo, los partidos fundacionales mayoritariamente están a favor de la apertura al mundo, considerando que los aliados estratégicos varían según los temas de la agenda. Aunque en el caso del PC, posicionado más a la derecha y con una tradición panamericanista fuerte, puede verse una tendencia de considerar a Estados Unidos de América y el resto de países desarrollados como aliados estratégicos. La segunda preferencia del ala derecha del PC en lo que refiere a aliados estratégicos es la antes señalada. Por su parte, en el PN, ubicado a la izquierda del PC – tomando en cuenta las medias de cada partido-, la segunda preferencia es Brasil y el resto de los países emergentes. Desde la oposición un senador manifestó la deseabilidad de: *“Un Brasil líder regional debería ser como Alemania en la Unión Europea, debería brindar asistencia a los otros países.”*

En la mirada de los partidos políticos uruguayos parece existir un aspecto vinculado a las afinidades ideológicas o concebirse como parte de una familia política (caso del PT y el FA) que condiciona positiva o negativamente la relación, en función de cuál sea el partido de gobierno. Esto hace a que algunos actores políticos se cuestionen la alianza estratégica con Brasil a partir de la incertidumbre que puede generar una rotación política en el gobierno brasileño. Derechas e izquierdas acuerdan sobre la importancia de Brasil, pero es probable que estén pensando en “Brasiles” distintos. El ala izquierda de la izquierda ve en Brasil al potencial líder regional y prefiere un proceso de integración regional profundo donde se avance más allá de la dimensión comercial. Por

otra parte, el ala derecha de la izquierda ve en Brasil un líder regional pero en un escenario de regionalismo abierto, donde lo central es la dimensión económico-comercial y la región es una plataforma de proyección al mundo. Por otra parte, los partidos de derecha (Colorado y Nacional) ven en Brasil a un el actor global, un socio privilegiado que podría operar como un “puente al mundo” para la inserción internacional de Uruguay.

Para los partidos políticos uruguayos el actor internacional más influyente es Brasil, seguido por Argentina. A pesar de ello, la idea de profundizar el relacionamiento bilateral es, como se señaló, muy favorable en el caso de Brasil, pero no es igual en el caso de Argentina. Mientras el FA y el PN se pronuncian a favor, el PC se posiciona en contra. Debe señalarse que en el caso del PN, este partido tiene una tradición en política exterior que registra relaciones históricas con este país, lo que podría estar influyendo en este posicionamiento.<sup>154</sup>

En términos del estado actual del relacionamiento con Brasil existe una mirada general en los partidos que señala una mejoría con relación a hace diez años. En el caso de Argentina la visión de una situación empeorada es mayoritaria y marcada en los partidos fundacionales. En relación a las políticas llevadas adelante por el gobierno de José Mujica, desde la oposición se ha planteado que el acercamiento a Brasil, pero tal vez más, el intento de mejorar el vínculo con Argentina, se basa en una política exterior ideologizada. De alguna manera, esta situación puede estar mostrando un momento donde los actores políticos comienzan a visualizar a la política exterior uruguaya como una política de partidos y una arena de convergencias a veces y de divergencias en otras oportunidades, tanto a nivel inter como intrapartidario. Muy probablemente la alternancia ideológica de los partidos haya visibilizado esta situación, que en realidad probablemente no sea una novedad en la política exterior uruguaya.

Poner ahora la mirada en la priorización de temas de la agenda de la política exterior contribuirá a una mejor comprensión de los asuntos trabajados hasta aquí. A estos aspectos se dedica el próximo apartado.

---

<sup>154</sup> Esto también podría formar parte de la explicación del acuerdo del ala izquierda del PN sobre el mejorar la relación con Argentina planteado por José Mujica al iniciar su gobierno, aunque debe recordarse también que el ala izquierda del PC presenta un porcentaje importante de acuerdo con esto, aunque no mayoritario.

### 5.3.4 La priorización de los temas de agenda.

Para conocer las áreas temáticas prioritarias para los partidos, fracciones y agrupamientos de fracciones, en la política exterior se les realizó a los legisladores la siguiente pregunta: “¿cuáles deben ser a su juicio los puntos centrales de la agenda de la política exterior?” Para responder se le brindó a los legisladores un conjunto de nueve opciones de las cuales debían elegir tres y ordenarlas según su importancia.

A partir de las respuestas se construye una variable cuyas categorías agrupan los puntos centrales de la agenda de política exterior por tema a partir de agrupamientos clásicos o típicos de la política exterior: alta política (política, defensa, seguridad), baja política (economía, finanzas, comercio) y nueva agenda (ambiente, derechos humanos, migraciones). Al considerarse los de la nueva agenda como asuntos esencialmente políticos, luego se construyó una segunda variable que recodifica la anterior en dos categorías, sumando alta política y nueva agenda en una única categoría y dejando baja política en otra. Las frecuencias y porcentajes que se presentan a continuación corresponden a la primera preferencia expresada por los legisladores, bajo el supuesto que, en su opinión, es el principal eje estructurador de la política exterior.

**Tabla 79. Priorización de temas de la agenda de la política exterior. Todos los legisladores.**

		<b>Frec.</b>	<b>%</b>
<b>Todos los legisladores</b>	Alta política	18	14.4
	Baja política	93	74.4
	Nueva agenda	14	11.2
	Total	125	100.0
<b>Todos los legisladores con variable recodificada</b>	Alta política + Nueva agenda	32	25.6
	Baja política	93	74.4
	Total	125	100.0

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Como puede verse en la tabla 79, el eje estructurante de la agenda de la política exterior, a juicio de los legisladores considerados como un único grupo, son los asuntos de baja política (económicos, comerciales y financieros). Esta primera preferencia recoge tres cuartas partes de las opiniones, mientras que los asuntos políticos reciben el cuarto restante, teniendo los asuntos estratégicos (estrictamente políticos, de defensa o seguridad) un mayor peso, en una relación de tres a dos, con los asuntos de la nueva agenda de la política exterior.

**Tabla 80. Priorización de temas de la agenda de la política exterior por partido. Frecuencia de respuestas.**

<b>Partido</b>	<b>Eje temático</b>	<b>Frec.</b>
<b>FA</b>	Alta política	14
	Baja política	40
	Nueva agenda	12
	Alta política + Nueva agenda	26
<b>PN</b>	Alta política	1
	Baja política	33
	Nueva agenda	2
	Alta política + Nueva agenda	3
<b>PC</b>	Alta política	3
	Baja política	18
	Total	21
<b>PI</b>	Baja política	2

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Al analizar la distribución de las preferencias por partido político se verá como en todos los partidos los asuntos de baja política son los considerados más relevantes. Aunque vale la pena realizar algunas puntualizaciones. Primero, aunque de forma marginal, aparece como segunda prioridad en el PC los asuntos clásicos de alta política, a diferencia del PN donde los asuntos de la nueva agenda ocupan ese lugar. En el FA, la primera preferencia es por los temas económicos, comerciales y financieros. Pero los temas de alta política y de nueva agenda, sumados, alcanzan el 39,4% de las preferencias en el partido.

**Tabla 81. Priorización de temas de la agenda de la política exterior por partido. Frecuencia de respuestas.**

<b>Fracción</b>	<b>Eje temático</b>	<b>Frecuencia</b>
<b>PS</b>	Alta política	4
	Baja política	4
	Nueva agenda	3
	Alta política + Nueva agenda	7
<b>VA</b>	Baja política	2
<b>FLS</b>	Alta política	2
	Baja política	13
	Nueva agenda	2
	Alta política + Nueva agenda	4
<b>CAP-L</b>	Baja política	2
	Nueva agenda	1
	Total	3
<b>PCU</b>	Baja política	1
	Nueva agenda	2
	Total	3
<b>MPP</b>	Alta política	8
	Baja política	18
	Nueva agenda	4
	Alta política + Nueva agenda	12

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

El análisis de las preferencias sobre la temática de la agenda de la política exterior a nivel de las fracciones del FA muestra que los temas de baja política son los prioritarios para más de la mitad de las fracciones del partido. En las dos mayoritarias, el MPP (liderado por José Mujica) y el FLS (liderado por Danilo Astori), y en dos fracciones

menores, la VA y la CAP-L. Aunque debe señalarse que en el MPP los temas de alta política y nueva agenda recogen un 40% de las preferencias, mientras que en el FLS recogen poco menos de un cuarto del total de las mismas. Los temas de alta política sumada a la nueva agenda son mayoritarios en el PCU y en el PS, respectivamente. En ambos casos, en estos partidos de origen marxista y trayectorias ligadas, estas preferencias superan el 60%.

**Tabla 82. Objetivos de la política exterior a juicio de todos los legisladores.**

	<b>Primer objetivo</b>	<b>Segundo objetivo</b>	<b>Tercer objetivo</b>	<b>Menciones acumuladas</b>
Combatir el terrorismo internacional	2	1	1	4
Ayudar a preservar la democracia en otros países	17	7	9	33
Promover la venta de productos uruguayos en el exterior	68	23	6	97
Ayudar a mejorar el nivel de vida de los países menos desarrollados	3	2	4	9
Prevenir la proliferación de armas nucleares	2	0	1	3
Combatir el narcotráfico y el crimen organizado	4	18	21	43
Proteger los intereses de los uruguayos en otros países	3	10	12	25
Atraer la inversión extranjera a Uruguay	12	39	22	73
Proteger nuestras fronteras terrestres y marítimas	5	6	9	20
Proteger el medio ambiente	3	9	29	41
Proteger y promover los DDHH en otros países	3	5	4	12
Promover la integración latinoamericana	1	0	0	1

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Para complementar esta mirada se les pidió a los legisladores que realizaran una priorización de objetivos de la política exterior entre un conjunto de opciones asociadas a líneas estratégicas de política exterior. Tomados como un único grupo, la primera preferencia fue el plano comercial, “promover la venta de productos uruguayos en el exterior” obtuvo 68 respuestas entre los 125 encuestados. Debe señalarse que el segundo objetivo con mayor frecuencia de respuestas, un cuarto en relación al objetivo con más respuestas en la primera mención, fue de carácter político: “ayudar a preservar la democracia en otros países”. El tercer aspecto señalado fue de carácter económico-comercial, ya que refiere a la atracción de la inversión extranjera. Este objetivo es el que recoge la mayor frecuencia de respuestas en la segunda mención, un cuarto del total de encuestados aproximadamente, siendo secundado por el tema con más menciones en primer lugar: la promoción de la venta de productos uruguayos en el exterior. El tercer objetivo más nombrado en la segunda mención refiere a la agenda de la seguridad internacional, ya que hace referencia al combate del narcotráfico y el crimen organizado. Como se podrá ver a medida que se analizan los datos, junto a la agenda cuasi hegemónica de lo económico comercial, emergen tópicos de seguridad



internacional y otros de la nueva agenda como es el caso de los temas ambientales, que ocupan la mayor parte de las menciones en tercera instancia. En términos acumulados, la agenda se ve pautaada por los temas económico-comerciales. La promoción de la venta de productos en el exterior y la atracción de la inversión extranjera ocupan, en ese orden, los primeros lugares de la agenda. El tercer lugar está casi “compartido” por dos asuntos diferentes, aunque para algunos enfoques relacionables: temas de seguridad internacional y temas ambientales. La ayuda a preservar la democracia en otros países ocupa el quinto lugar de las preferencias acumuladas.

Si se segmentan estos datos por partido de pertenencia del encuestado, hay algunas particularidades que vale la pena resaltar. En el FA son predominantes los temas económico-comerciales, encontrándose en los primeros dos lugares de la agenda los mismos tópicos que señaló el conjunto general de legisladores. Pero el tercer lugar es compartido por un tema de la agenda política, “ayudar a preservar la democracia en otros países”, y por la protección ambiental. En el caso del PI las primeras preferencias se concentran en los temas económico-comerciales. En los casos del PC y en el PN ocurre algo similar, ya que “promover la venta de productos uruguayos en el exterior” ocupa el primer lugar de la agenda, seguido de la atracción de la inversión extranjera. Debe señalarse que a diferencia del FA, tanto el PC como el PN no colocan temas vinculados a la política (democracia en el caso del FA) ni temas ambientales en el tercer lugar de su priorización de agenda. Ese espacio lo ocupan temas vinculados a la seguridad internacional. También vale la pena señalar que la integración latinoamericana solamente fue mencionada como objetivo de la política exterior en el FA, solamente por un legislador (ver tabla 83).

En las opiniones recogidas en las entrevistas, las visiones más comercialistas de la política exterior se encontraron en las alas derechas de los partidos de la oposición, particularmente en el ala derecha del PN. Un senador señaló que: *“El ideal es el comercio libre y absoluto”*. Mientras que otro afirmó que: *“El interés nacional es el desarrollo de su pueblo. Para un país netamente exportador como Uruguay esto es conseguir clientes en el mundo. Vencer el proteccionismo”*. En este sentido concluía con la siguiente idea: *“Nuestros aliados son nuestros clientes y están afuera de la región”*. Realizando una apelación a favor de la apertura comercial extra procesos de integración regional.

Esta visión comercialista y pragmática de la política exterior fue planteada por un diputado herrerista en estos términos: “*Los estados no tienen ni amigos permanentes ni enemigos permanentes, tienen intereses permanentes. El interés nacional no se puede confundir con el interés latinoamericano. Puede confluír a veces*”. Y en este sentido argumentaba a favor de flexibilizar el relacionamiento de Uruguay con sus socios del MERCOSUR. En la misma línea un senador del mismo sector afirmaba: “*Cientes de todos, amigos de muchos, aliados de quienes nos convenga, parecidos a algunos, iguales a nadie. [...] No hay ni amigos ni aliados, hay intereses.*” Y el mismo senador herrerista cerraba su reflexión sobre el papel del Servicio Exterior en el marco de una política exterior donde el comercio es el eje estructurador: “*¿Qué hacemos con los cuarenta y cinco embajadores? El que está en Washington tiene un alto contenido político. Los que están en Buenos Aires o Brasilia también. Los demás tienen que ser vendedores. [...] Los embajadores uruguayos tienen que andar como los visitantes médicos, con la valija vendiendo*”.

**Tabla 83. Objetivos de la política exterior según partido de pertenencia.**

		1 <sup>er</sup> objetivo	2 <sup>o</sup> objetivo	3 <sup>er</sup> objetivo	Menciones acumuladas	
FA	Ayudar a preservar la democracia en otros países	17	3	6	26	
	Promover la venta de productos uruguayos en el exterior	27	14	6	47	
	Ayudar a mejorar el nivel de vida de los países menos desarrollados	3	2	3	8	
	Prevenir la proliferación de armas nucleares	1	0	1	2	
	Combatir el narcotráfico y el crimen organizado	3	8	6	17	
	Proteger los intereses de los uruguayos en otros países	1	5	7	13	
	Atraer la inversión extranjera a Uruguay	6	19	9	34	
	Proteger nuestras fronteras terrestres y marítimas	3	4	4	11	
	Proteger el medio ambiente	1	6	19	26	
	Proteger y promover los DDHH en otros países	3	3	3	9	
	Promover la integración latinoamericana	1	0	0	1	
	PN	Combatir el terrorismo internacional	2	1	1	4
		Ayudar a preservar la democracia en otros países	0	1	1	2
Promover la venta de productos uruguayos en el exterior		23	7	0	30	
Prevenir la proliferación de armas nucleares		1	0	0	1	
Combatir el narcotráfico y el crimen organizado		1	6	9	16	
Proteger los intereses de los uruguayos en otros países		0	2	4	6	
Atraer la inversión extranjera a Uruguay		5	12	8	25	
Proteger nuestras fronteras terrestres y marítimas		1	2	4	7	
Proteger el medio ambiente		2	1	5	8	
Proteger y promover los DDHH en otros países		0	2	1	3	
PC	Combatir el terrorismo internacional	0	0	0	0	
	Ayudar a preservar la democracia en otros países	0	3	1	4	
	Promover la venta de productos uruguayos en el exterior	16	2	0	18	
	Ayudar a mejorar el nivel de vida de los países menos desarrollados	0	0	1	1	
	Combatir el narcotráfico y el crimen organizado	0	4	6	10	
	Proteger los intereses de los uruguayos en otros países	2	2	1	5	
	Atraer la inversión extranjera a Uruguay	1	8	5	14	
	Proteger nuestras fronteras terrestres y marítimas	1	0	1	2	
Proteger el medio ambiente	0	1	5	6		
PI	Ayudar a preservar la democracia en otros países	0	0	1	1	
	Promover la venta de productos uruguayos en el exterior	2	0	0	2	
	Proteger los intereses de los uruguayos en otros países	0	1	0	1	
	Proteger el medio ambiente	0	1	0	1	

*Nota: se eliminaron de esta tabla todas las opciones sin respuestas en los partidos.*

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

La segmentación de estos datos por alas de partidos o por fracciones no muestra variaciones significativas que ameriten un análisis mayor al de señalar una

homogeneidad intrapartidaria en lo relativo a la agenda priorizada por los actores para la política exterior.

**Tabla 84. Posición frente la idea de mantener la relación comercial con Irán sin que los temas vinculados a derechos humanos afecten la misma.**

	Acuerdo	Desacuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	NS/NC
<b>Todos los legisladores</b>	66,4	24,8	6,4	2,4
<b>FA</b>	74,2	18,2	6,1	1,5
<b>PN</b>	61,1	27,8	8,3	2,8
<b>PC</b>	47,6	42,9	4,8	4,8
<b>PI</b>	100	-	-	-

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Como puede verse en la tabla 84, los legisladores mayoritariamente privilegian el comercio en la relación con Irán, país que ha suscitado tanto debate por su régimen político y su accionar internacional. Si se segmentan las respuestas por alas las mismas no muestran una variación sustantiva. Solamente vale la pena señalar que el ala derecha del FA muestra un acuerdo más atenuado que el ala izquierda en este tema. La misma situación ocurre en el PN pero invirtiendo la postura de sus alas, su ala izquierda tiene un acuerdo menos decidido con esta idea que el ala derecha. Mientras que en el PC el ala izquierda divide sus preferencias en un 40% a favor de la idea y un 40% en contra, mientras que en el ala derecha el acuerdo con esta idea es mayoritario alcanzando el 50% de las opiniones. El alto desacuerdo en el PC podría explicarse también en términos de tradición en política exterior, debido a su orientación pro occidental y su valorización clave por la democracia liberal, como también por una posible convergencia con posiciones estadounidenses, lo que se relaciona con la orientación panamericanista que tradicionalmente ha tenido el partido.

**Tabla 85. Posición frente la idea de mayor importancia de la política, que de la economía, en la integración regional.**

	Acuerdo	Desacuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	NS/NC
<b>Todos los legisladores</b>	44,8	44,0	8,8	2,4
<b>FA</b>	71,2	21,2	7,6	-
<b>FA ala izquierda</b>	77,8	13,9	8,3	-
<b>FA ala derecha</b>	63,3	30,0	6,7	-
<b>PN</b>	13,9	63,9	16,7	5,6
<b>PN ala izquierda</b>	11,8	76,5	5,9	5,9
<b>PN ala derecha</b>	15,8	52,6	26,3	5,3
<b>PC</b>	19	76,2	-	4,8
<b>PC ala izquierda</b>	20,0	80,0	-	-
<b>PC ala derecha</b>	18,8	75,0	-	6,3
<b>PI</b>	-	100	-	-

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

En términos generales puede afirmarse que existe en el sistema de partidos uruguayo un cuasi consenso comercialista sobre cuál debe ser el principal tema de la agenda de la política exterior. Pero si se atienden a las otras agendas que emergen puede verse que

varían según el partido. Mientras en el FA los asuntos políticos y ambientales aparecen luego de la agenda económico-comercial, en el PC y el PN la que emerge es relativa a la seguridad colectiva.

Entendidos como un conjunto, la agenda de asuntos de alta política y de nueva agenda, como se señaló anteriormente, tienen un peso mayor en filas de la izquierda. Consultados sobre si la dimensión política es más relevante que la económica en la integración, los resultados de las posturas de los legisladores son coherentes con las preferencias manifestadas en los objetivos relativos a la política exterior. Tomados como un conjunto, el Parlamento se divide en mitades casi iguales a favor y en contra de la idea que señala: “En la integración regional, la política debe estar por sobre los temas económicos”. Si se segmenta por partidos las distribuciones de las repuestas muestran un panorama especular. Mientras en el FA aproximadamente siete de cada diez legisladores están de acuerdo con la afirmación, en el PN aproximadamente seis de cada diez están en contra. El mayor rechazo a nivel partidario a la idea se registra en el PI, con un desacuerdo unánime a la idea, seguido por el PC con un 76,2% de las respuestas marcando desacuerdo. La segmentación por ala muestra algunas situaciones que merecen un comentario. El desacuerdo mayoritario, pero de menor porcentaje, dentro de un ala aparece en la derecha del PN. Esto podría relacionarse con las tradiciones del herrerismo que ha cultivado relaciones políticas con los países de la subregión, por ejemplo Paraguay. Si bien debe decirse que el nivel de acuerdo con la idea, de la política como dimensión más relevante que la economía en la integración, recibe en el herrerismo muy pocas adhesiones, incluso menos si se comparan con el PC. Otros aspectos a comentar se derivan de observar la interna del FA. Como puede verse, el ala izquierda apoya la idea con mayor cantidad de opiniones acumuladas. Mientras en esta ala, aproximadamente, ocho de cada diez legisladores apoyan la idea, en el ala derecha, aproximadamente seis de cada diez legisladores lo hacen. El desacuerdo del ala derecha del FA con esta idea registra, aproximadamente el doble del porcentaje opiniones negativas que se manifestaron en el ala izquierda.

A continuación, a modo de resumen, se sintetizan los posicionamientos de los partidos en temas de política exterior, realizando segmentaciones por ala y comentando algunos elementos a nivel de fracción

### 5.3.5 Convergencias y divergencias en la política exterior uruguaya: una mirada inter e intra partidaria.

En el cuadro 8 se resumen las preferencias manifestadas por los legisladores sobre el foco territorial privilegiado, los socios o aliados estratégicos priorizados y los temas centrales de la agenda de la política exterior. Las respuestas se presentan por partido y alas de partido agrupadas conceptualmente.

**Cuadro 8. Resumen de las preferencias de los actores sobre la orientación de la política exterior.**

	Foco territorial		Socios o aliados estratégicos		Temas de la agenda	
	Primera preferencia	Segunda preferencia	Primera preferencia	Segunda preferencia	Primera preferencia	Segunda preferencia
<b>Todos los legisladores</b>	Mundo	Región	Varían según la agenda	Brasil y el resto de los países emergentes	Baja política	Alta política + Nueva agenda
<b>FA</b>	Región	Región – Mundo	Brasil y el resto de los países emergentes	Varían según la agenda	Baja política	Alta política + Nueva agenda
<b>FA ala izquierda</b>	Región	Región – Mundo / Mundo	Brasil y el resto de los países emergentes	Varían según la agenda	Baja política	Alta política + Nueva agenda
<b>FA ala derecha</b>	Región – Región Mundo	-	Varían según la agenda	Brasil y el resto de los países emergentes	Baja política	Alta política + Nueva agenda
<b>PN</b>	Mundo	Región – Mundo	Varían según la agenda	Brasil y el resto de los países emergentes	Baja política	Alta política + Nueva agenda
<b>PN ala izquierda</b>	Mundo	Región – Mundo	Varían según la agenda	Brasil y el resto de los países emergentes	Baja política	-
<b>PN ala derecha</b>	Mundo	Región – Mundo	Varían según la agenda	Brasil y el resto de los países emergentes	Baja política	Alta política + Nueva agenda
<b>PC</b>	Mundo	Región – Mundo	Varían según la agenda	Brasil y el resto de los países emergentes	Baja política	Alta política + Nueva agenda
<b>PC ala izquierda</b>	Mundo	Región – Mundo	Varían según la agenda	EEUU y el resto de los países desarrollados / Brasil y el resto de los países emergentes	Baja política	-
<b>PC ala derecha</b>	Mundo	Región – Mundo	Varían según la agenda	EEUU y el resto de los países desarrollados	Baja política	Alta política + Nueva agenda
<b>PI</b>	Región – Mundo / Mundo	-	Varían según la agenda / Brasil y el resto de los países emergentes	-	Baja política	-

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Un primer elemento que es relevante observar es que, si se toma el Parlamento como un todo, la primera preferencia en lo relativo al foco territorial es la apertura al mundo, recogiendo un 44,8% de las preferencias, mientras que las que hacen referencia a la región alcanzan el 30,4% y las que proponen un equilibrio entre ambas ideas llegan al 24,8%. En términos de socios o aliados, la primera preferencia es la de tener aliados

variados según la agenda, seguida de la priorización de los países emergentes y especialmente Brasil. Los temas de baja política aparecen en la primera preferencia de la priorización de agenda, visibilizando el cuasi consenso comercialista presente en la política exterior uruguaya.

En términos generales puede señalarse que mientras el FA, ubicado a la izquierda del espectro ideológico, prioriza la región y a Brasil y el resto de los países emergentes, el PN y el PC, ubicados en la centroderecha, priorizan la apertura al mundo a la vez que prefieren variar los socios o aliados según cuáles sean los temas de la agenda. El centrista PI, por su parte, muestra una postura intermedia. Mientras las preferencias se dividen en partes iguales entre apertura al mundo y el equilibrio entre esta estrategia y la región, a la vez que divide también sus preferencias entre tener un conjunto de aliados amplio que varíen según la agenda y priorizar a Brasil y el resto de los países emergentes. Si se complementa la observación de las posiciones del PI con análisis de fuentes como la prensa o los programas partidarios, puede afirmarse que el partido es más aperturista que regionalista, y se posiciona más cercano a la postura de tener socios variados que a la de priorizar a los países del Sur emergente. Puede agregarse para el análisis interpartidario que la tendencia a priorizar la región es más fuerte en el FA que en el PN, y más fuerte en el PN que en el PC, y ésta tendencia es más fuerte en el ala izquierda que en el ala derecha del PN.

Si se analizan las preferencias segmentándolas por ala de partido, comparándolas, se encontrará que dentro del FA existe una mayor divergencia que dentro del resto de los partidos. Mientras el ala izquierda del FA prioriza la región y a Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos, el ala derecha del partido se divide en su primera preferencia por partes iguales entre los que señalan la priorización de la región y los que se vuelcan por el equilibrio entre la región y el mundo, mientras que se prefiere en primer lugar tener un conjunto de aliados o socios variados según sean los temas de la agenda que, como en la otra ala, priorizar la relación con Brasil y el resto de los países emergentes, opción que ocupa el segundo lugar de las preferencias. En dos fracciones del FA las preferencias mayoritarias están divididas en partes iguales entre el equilibrio entre la región y el mundo y la apertura al mundo. Estas fracciones son la VA, una fracción minoritaria, y el FLS, una de las más relevantes dentro del partido y su dinámica política, liderada por Danilo Astori.

También a nivel intrapartidario puede señalarse que la homogeneidad mayor a la interna del PC y el PN tiene matices en algunas dimensiones que muestran acercamiento entre las alas de diferentes partidos. Las alas izquierdas del PN y el PC muestran casi las mismas preferencias en todas las dimensiones. Las divergencias entre ambas alas de diferentes partidos se dan en la segunda preferencia dimensión de la priorización de socios o aliados estratégicos. Ambas coinciden en la estrategia de tener aliados diversos según varía la agenda, pero en segundo términos, mientras el ala izquierda del PN señala preferir a Brasil y el resto de los países emergentes, en el ala izquierda del PC esta preferencia se divide en mitades con la de priorizar a Estados Unidos y el resto de los países desarrollados. En el caso del ala izquierda del PN puede estar pesando la tradición política que marca en esta colectividad un peso mayor de lo regional, mientras que en el caso del PC pueden gravitar por una parte el panamericanismo y pro occidentalismo, junto a un legado histórico de buen relacionamiento con Brasil. Adicionalmente el PI y las alas izquierdas del PN y el PC convergen en su priorización de agenda. A diferencia de las alas derechas del PC y el PN, las alas izquierdas solamente de estos partidos y el PI colocan en la agenda solamente los temas económico-comerciales. Mientras que las alas derechas del PC y el PN tienen, como segunda preferencia para la agenda, los temas vinculados a la seguridad internacional, convergiendo en el objetivo de promover el combate al narcotráfico y el crimen organizado.

Debe señalarse un aspecto clave para comprender las diferencias entre quienes priorizan a Brasil en la región. Como se señaló en este capítulo, mientras el FA visualiza un Brasil líder regional, los partidos fundacionales (PN y PC) y el PI ven en Brasil el “puente” por el cual viabilizar la apertura al mundo, sin pasar necesariamente por la plataforma regional, o restringiendo el espacio regional a su dimensión económico-comercial.

Si se compara el ala derecha del FA con el PI, puede verse como existe entre ambos convergencia en el foco territorial que tienen como primera preferencia, equilibrio región mundo y apertura al mundo dividido en mitades. Si se compara el ala derecha del FA con las posturas del PN y del PC puede señalarse que en los que atañe al foco territorial de la política exterior, aunque hay cierta “entonación” similar en clave aperturista, la misma es mucho más marcada en los partidos fundacionales. Por lo tanto debe considerarse divergente esta dimensión. Pero, en las dos restantes existe

convergencia en la primera y segunda preferencia de cada caso. Tanto el ala derecha del FA, como el PN y el PC tienen como primera preferencia tener un conjunto variado de socios o aliados que cambian según el tema de agenda, y en segundo lugar manifiestan preferencias sobre priorizar la relación con Brasil y el resto de los países emergentes. Debe señalarse que más allá de los matices antes señalados, estos tres casos (ala derecha FA, PN y PC) coinciden en sus preferencias sobre los actores con quienes priorizar la relación. La priorización de la agenda también muestra convergencias en la segunda y tercera preferencia de estos actores. Debe señalarse un matiz que es importante entre el PC y el PN en relación al ala derecha del FA. Si bien los tres, a la hora de priorizar los temas de la agenda colocan en primer lugar los temas económico comerciales, las segundas preferencias comparten el bloque temático de la alta política o de la nueva agenda, pero con contenidos marcadamente diferentes. Mientras el PC y el PN colocan temas de seguridad internacional, el FA realiza una priorización de temas vinculados a la preservación de la democracia y la protección ambiental.

A la luz de este análisis, de convergencias y divergencias, de las preferencias de los actores sobre la orientación de la política exterior, se propone en el próximo apartado un análisis de la arena de la política exterior durante el gobierno de José Mujica (2010 – 2015).

#### **5.4 La política exterior reorientada.**

Como puede verse en el gráfico 1, durante el gobierno de José Mujica (2010 – 2015) se registró el número más alto de Llamados a Sala y en Régimen de Comisión General al Ministro de Relaciones Exteriores del período 1985 – 2015. Un indicador que nos permite ver la conflictividad y una forma posible de ver las divergencias en política exterior es observar la fiscalización que la oposición realiza desde el Parlamento.

Debe señalarse que ninguno de los tres partidos de la oposición con representación parlamentaria logra por sí sólo cumplir el requisito de un tercio de los miembros de la Cámara para lograr el desencadenamiento de este procedimiento. Puede señalarse, entonces, que la oposición debe acordar los mismos y al observar la cantidad de los Llamados a Sala y en Régimen de Comisión General que ha tenido el canciller Luis Almagro, podemos inferir que la política exterior durante este período de gobierno se ha consolidado como una arena de disputa política, donde la oposición y el gobierno poseen posiciones divergentes.



El Ministro de Relaciones Exteriores Almagro concurrió doce veces al Parlamento, siendo este un indicador del aumento de las divergencias interpartidarias en esta arena de políticas durante este período. De las siete que se dieron como Llamado a Sala, dos fueron ante la Comisión Permanente, por encontrarse el Parlamento en receso legislativo, y cinco ante la Cámara de Senadores. Cuatro de las interpelaciones fueron promovidas por el partido Nacional, una por el Partido Colorado y dos de ellas por ambos. Adicionalmente, el canciller fue convocado cinco veces en Régimen de Comisión General.

**Cuadro 9. Llamados a Sala al Ministro de Relaciones Exteriores (2010 – 2015).**

<b>Fecha</b>	<b>Cámara</b>	<b>Interpelante</b>	<b>Ministro</b>	<b>Motivo</b>
22/12/10	Comisión Permanente	PN (Luis Alberto Heber)	Luis Almagro	Reconocimiento del Estado Palestino por parte de Uruguay.
16/11/11	Cámara de Senadores	PC (Ope Pasquet)	Luis Almagro	Cumbre G20. Desprestigio de Uruguay como "Paraíso Fiscal".
09/05/12	Cámara de Senadores	PN - PC (Luis Alberto Heber; Ope Pasquet)	Luis Almagro	Dragado del Canal Martín García. Procedimientos Licitación.
03/07/12	Cámara de Senadores	PN (Sergio Abreu)	Luis Almagro	Resoluciones del MERCOSUR. Ingreso de Venezuela y suspensión de Paraguay.
04/12/12	Cámara de Senadores	PN (Luis Alberto Heber)	Luis Almagro	Comisión Administradora del Río de la Plata (Dragado del Canal Martín García y destitución de Gabito).
15/01/13	Cámara de Senadores	PN-PC (Sergio Abreu; José Amorin)	Luis Almagro	Estadía Presidente en Venezuela
12/02/15	Comisión Permanente	PN (Jaime Trobo)	Luis Almagro	Decisión del Gobierno para recibir en Uruguay personas privadas de libertad en Guantánamo.

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos brindados por Daniel Chasquetti.*

Si se observan los temas que motivaron las convocatorias, los mismos tienen relación con temas relacionados con los procesos regionales o el relacionamiento de tipo Sur – Sur. El reconocimiento del Estado Palestino, y en términos generales el cambio de la política en este tema y sus impactos en el relacionamiento con Israel, como se verá más adelante, fue uno de los temas de conflicto en esta arena de política. La relación con Argentina y Brasil, el MERCOSUR, la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela, asuntos vinculados a los Derechos Humanos a nivel regional (asilo de presos de Guantánamo), fueron otros de los focos de debate entre los partidos de oposición y el Frente Amplio. Aunque debe señalarse que en algunos de estos casos también hubo debate interno en el partido de gobierno, como también se dieron divergencias en el tema de la posibilidad de incorporación como miembro pleno a la Alianza del Pacífico.

Desde la óptica de los entrevistados pertenecientes al FA, el gobierno de Mujica se constituyó en un punto de inflexión en la política exterior uruguaya por su intento de profundizar el énfasis regionalista y su apuesta al Sur Emergente, particularmente a

través de la relación con Brasil. En este sentido, un legislador del partido de gobierno señalaba este período como un momento de cambio comparable, aunque con signo diferente, al que se vivió en el gobierno de Jorge Batlle (2000 – 2005): *“El gobierno de Mujica ha sido muy latinoamericanista, así como el de Batlle se orientó hacia los Estados Unidos, pidiendo el Fast Track y en el tema Cuba por ejemplo.”* Desde la oposición fue visibilizado como una ruptura con la trayectoria anterior de la política exterior uruguaya. Un ex Ministro de Relaciones Exteriores de un gobierno de coalición de los partidos fundacionales señaló, al ser entrevistado que:

*“En el gobierno de Mujica la política exterior apretó más el acelerador civilizatorio, le ha dado una mirada demasiado sesgada, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, al mundo árabe. Eso ha comprometido, o mejor dicho ha enrarecido, el clima con Israel. Ha cambiado el eje de la mirada de los problemas internacionales, una especie de monopolización por el eje de los derechos humanos. [...] Hubo un cambio en la política exterior y en algunos aspectos ha dejado de ser una política de Estado. [...] Este cambio nos lleva a un alejamiento progresivo de Occidente y nos acerca a un militantismo anticapitalista que es muy ideológico.”*

En el primer Llamado a Sala la oposición consideró inconveniente señalar por parte del gobierno aspectos relativos a las fronteras del Estado Palestino, a fin de no ingresar en lo que podría entenderse como una intromisión en la soberanía de los estados y también el debate se amplificó al traerse por parte de la oposición el tema del extremismo islámico y los ataques a Israel, incluso llegándose a discutir las relaciones de Irán con los palestinos. El debate en este tema muestra como al discutirse sobre asuntos del escenario global se ponen sobre la mesa concepciones ideológicas, intereses y formas de comprender el sistema internacional y su dinámica que divergen entre oposición y partido de gobierno.

En marzo de 2011, Uruguay reconoció al Estado Palestino como independiente y soberano y fundamentó su posicionamiento a partir de la posibilidad de la coexistencia pacífica de palestinos e israelíes en sus respectivos estados y gozando de una situación de paz y seguridad. Este reconocimiento fue fruto de un proceso iniciado en 2010, donde Uruguay comenzó a fortalecer sus vínculos con la Autoridad Nacional Palestina. Ejemplo de esto fue el Comunicado Conjunto de abril de ese año que manifestaba la decisión de formalizar las relaciones a partir de la apertura de embajadas en Ramallah y Montevideo. La decisión generó divergencias en la oposición, escuchándose voces que

evaluaron la decisión como “apresurada”, mientras otros señalaron que se esperaba una consulta al resto de los actores políticos, mientras que tampoco faltaron los análisis que señalaron las tensiones que este hecho traería con Israel, Estado con el que Uruguay mantuvo una relación estrecha desde su creación.

Si se observan las votaciones de Uruguay en las Naciones Unidas el alineamiento tradicional con Israel no se mantuvo. En 2012 el voto contra Israel en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas generó uno de los momentos de mayor tensión en dicha relación, hecho que se potenció con la abstención de Uruguay de votar contra Irán. En julio de 2014 el relacionamiento con Israel volvió a tener un momento de tensión, en el marco de los bombardeos de este país sobre Gaza, acciones que llevaron a bajas civiles y al ataque sobre escuelas, las que supuestamente se usaban como escudos de núcleos de Hamas. En ese contexto un comunicado de Cancillería señalaba que:

*“El gobierno [...] deplora la continuación de las operaciones militares en la Franja de Gaza [...] la muerte de mujeres y niños de acuerdo a la ley internacional podría ser considerada como un crimen de guerra susceptible de ser juzgado en la jurisdicción internacional. Estos hechos deberían llamar a la reflexión a las partes [...] [y] aceptar en forma urgente un alto el fuego incondicional y definitivo para las hostilidades, procediéndose a un retiro inmediato de las tropas israelíes de la Franja de Gaza.”* (MRREE 31/07/2014).

Frente a este comunicado, el gobierno israelí solicitó información adicional sobre la postura uruguaya a través de su cónsul y encargado de negocios, Ron Gerstenfeld, quien señaló que el posicionamiento uruguayo había “decepcionado” a Israel por considerarlo “un amigo muy importante” (El País 31/07/2014).

En términos generales, la política exterior uruguaya dio importancia al relacionamiento con Medio Oriente y el Norte de África, a nivel multilateral participando de la Cumbre América del Sur – Países Árabes o mediante relaciones bilaterales. Debe señalarse también los posicionamientos de compromiso con los Derechos humanos, a través de la condena a los gobiernos de Siria y Libia, a nivel bilateral y de UNASUR, a la vez que se posicionó en contra de la intervención militar en Libia. Las acciones del Estado Islámico también fueron condenadas por parte del Estado uruguayo.

Por otra parte, como puede observarse en el cuadro 9, dos Llamados a Sala se refirieron a otro punto de debate interpartidario, las relaciones de Uruguay en el marco de los

procesos de integración regional. En este campo, en 2012, el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y la suspensión de Paraguay fueron temas de debate. Existieron posiciones divergentes en torno a la destitución del Presidente Lugo. Mientras desde el gobierno se vio a la misma como un quiebre institucional, desde la oposición se consideró como un proceso legal y se invocó el principio de no injerencia en los asuntos internos de otro Estado. La incorporación de Venezuela, aprobada durante la suspensión de Paraguay, generó, en el gobierno, distintas posturas sobre el procedimiento adoptado. Desde la oposición el procedimiento fue duramente criticado, además se cuestionó el estado de situación del proceso de integración regional del MERCOSUR y sus dificultades en la agenda comercial, la “ideologización” del proceso por parte de los gobiernos de los Estados Partes, se insistió en la inconveniencia de profundizar las instituciones políticas del bloque y se criticó la relación de Uruguay con Venezuela. En ambas situaciones, la oposición y el gobierno tuvieron posiciones divergentes (ver tabla 86). Incluso dentro del gobierno hubo posiciones contrapuestas, ya que el Ministro Almagro en una primera instancia señaló su oposición al ingreso de Venezuela al MERCOSUR, la cual fue impulsada por el Presidente aludiendo a un imperativo político en el marco de la estrategia regional, señalando que “lo político está por encima de lo jurídico”, en el marco de la decisión del ingreso del país caribeño al bloque y de la suspensión de Paraguay.

**Tabla 86. Posicionamiento de los legisladores frente al ingreso de Venezuela y la suspensión de Paraguay en el MERCOSUR.**

	Ingreso de Venezuela al MERCOSUR				Suspensión de Paraguay del MERCOSUR			
	Acuerdo	Desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	NS/NC	Acuerdo	Desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	NS/NC
<b>Todos los legisladores</b>	54,4	40,8	3,2	1,6	45,6	48,0	4,0	2,4
<b>FA</b>	98,5	1,5	-	-	84,8	9,1	4,5	1,5
<b>FA ala izquierda</b>	100,0	-	-	-	91,7	5,6	2,8	-
<b>FA ala derecha</b>	96,7	3,3	-	-	76,7	13,3	6,7	-
<b>PN</b>	8,3	77,8	11,1	2,8	2,8	88,9	5,6	2,8
<b>PN ala izquierda</b>	11,8	64,7	17,6	5,9	5,9	76,5	11,8	5,9
<b>PN ala derecha</b>	5,3	89,5	5,3	-	-	100	-	-
<b>PC</b>	-	95,2	-	4,8	-	95,2	-	4,8
<b>PC ala izquierda</b>	-	100	-	-	-	100	-	-
<b>PC ala derecha</b>	-	93,8	-	6,3	-	93,8	-	-
<b>PI</b>	-	100	-	-	-	100	-	-

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

En el plano regional, en el marco de la Presidencia *pro tempore* uruguaya del MERCOSUR, el país suscribió el Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la

Democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II), por el cual se consolidan los mecanismos de protección del orden democrático, el Estado de derecho y sus instituciones. En lo relativo a la temática de derechos humanos, en el espacio multilateral Uruguay ejerció la Presidencia del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, acción que potencia la candidatura uruguaya al Consejo de Seguridad para el bienio 2016 – 2017. En el ámbito regional, se efectivizaron las medidas de reconocimiento de responsabilidad del Estado para dar cumplimiento al fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Gelman. En el ámbito de las Naciones Unidas, en temas ambientales, lideró la redacción del convenio sobre mercurio.

En el plano de la seguridad internacional, el país continuó su participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el Congo (MONUSCO) y en Haití (MINUSTAH), donde desde la anterior administración se comenzó a desarrollar un incipiente apoyo al desarrollo. El tema de la participación de Uruguay en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) es un asunto de coincidencia interpartidaria, pues se visualiza como una apuesta al esquema de seguridad colectiva de Naciones Unidas y una acción coherente del país con respecto al Derecho Internacional. Dentro del partido de gobierno, la presencia en Haití sigue siendo un tema de debate.<sup>155</sup>

En este sentido, desde el ala derecha del PN, un senador señaló la importancia de participar en las OMP y vincularlas con la posibilidad de ampliar mercados:

*“Uruguay pertenece a clubes internacionales muy selectos y no los aprovecha debidamente. Uno es el de las fuerzas de paz donde nos codeamos con Canadá, con Brasil, con Colombia. Somos un grupo selecto, eso debe tener un valor hasta comercial. Las misiones militares brasileñas llevan un agregado comercial, porque son un país en serio. [...] deberíamos aprovechar las compras que Naciones Unidas hace para vender nuestros productos. Cómprennos arroz, mantas de lana.”*

Como se ha señalado, la participación de Uruguay en las OMP es un componente central en la política exterior del Uruguay, sostenido bajo la visión de que reafirma el compromiso del país con el esquema de seguridad colectiva de Naciones Unidas. En

---

<sup>155</sup> Las OMP consisten en misiones internacionales, básicamente de carácter militar o policial, desplegadas en el territorio de uno o más Estados con el objetivo de favorecer la paz y seguridad internacionales en lugares donde éstas se ven amenazadas o quebrantadas. Si bien no están previstas en la Carta de San Francisco, son creadas por las Naciones Unidas como recurso alternativo ante la parálisis sufrida durante la Guerra Fría por el sistema de seguridad colectiva diseñado en la segunda posguerra y han devenido, en la práctica, en el mecanismo más utilizado para cumplir con el propósito principal de la Organización, ámbito en el que el Consejo de Seguridad tiene asignada la responsabilidad primordial (Iglesias Velasco 2009).

términos generales, el 92% de los legisladores uruguayos considera que el país debe participar en las OMP. Más aún, el 20% considera que debe hacerlo en situaciones donde se imponga la paz (*peace-enforcement*), aunque el 72% restringe su afirmación a operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*).

Esta actitud favorable generalizada puede ser resumida en las palabras del diputado del PN, Javier García quien, refiriéndose a la participación de Uruguay en las OMP, afirmó que se trata de “[...] *una decisión de política internacional que ha prestigiado al país internacionalmente*”. Y, al referirse a la discusión sobre el retiro de las tropas uruguayas de Haití, agregó: “*El dejar de participar en Misión de Paz en Haití no puede ser una decisión unilateral del Presidente de la República, ni del gobierno, ni del Frente Amplio, porque participa de una decisión, primero, de políticas de Estado en donde todos los partidos están respaldándola y, segundo, porque fue también una autorización que otorgó el Parlamento.*” (Montevideo Portal 17/11/2013). En el mismo sentido, el ex diputado colorado, Walter Vener, señaló lo siguiente, en oportunidad de la aprobación del envío de tropas uruguayas a Haití en la Cámara de Diputados: “[...] *los uruguayos son capaces de transformar infiernos en paraísos y esas son las cosas que se van a realizar en Haití, en una actitud solidaria de auxiliar a un pueblo que sufre.*” (La Red21 17/06/2004).

Como puede observarse en la tabla 87, solamente en un partido, el FA, se encuentran posiciones que expresan una negativa a la participación de Uruguay en las OMP: un 12,1% de los legisladores frenteamplistas la rechaza, lo cual quedó de manifiesto durante el proceso de discusión de las bases programáticas del partido para el período 2015-2020. En esa oportunidad, un dirigente del Partido por la Victoria del Pueblo (PVP), sector integrante del FA e integrante del Espacio 609 (fracción MPP), reconoció que, en el tema de Defensa Nacional, “[...] *hay más de una visión*”. (La Diaria 23/07/2013). La relevancia de esta situación para el partido de gobierno se manifiesta en el establecimiento, a instancias de la Presidencia del FA, de una comisión coordinada por el, en ese momento, diputado de la VA y ex Ministro de Defensa Nacional, José Bayardi, con el objetivo de alcanzar un acuerdo sobre los puntos divergentes (entre los que se encontraba la participación de las tropas uruguayas en las misiones de paz, específicamente en Haití). Sin embargo, el debate no es nuevo ni se circunscribe a los intercambios en el marco de la elaboración del programa de esa fuerza política, siendo una de las discusiones internas que más trascendencia pública ha tenido la participación

del contingente uruguayo en la MINUSTAH.<sup>156</sup> En efecto, una nota publicada en el Semanario Brecha el 28 de diciembre de 2012 planteaba que, “[...] *como siempre ha ocurrido en los ocho años que las tropas llevan en Haití, la decisión del PE [Poder Ejecutivo] –de prorrogar la estadía del contingente uruguayo por un año más– provocó discusiones en la interna frenteamplista, aunque las posturas diferentes fueron saldadas por la disciplina partidaria.*” (Brecha 28/12/2012).

**Tabla 87. Opinión de los legisladores sobre la participación de Uruguay en las OMP por partido de pertenencia.**

	Debe participar en operaciones de mantenimiento de la paz		Debe participa en operaciones de imposición de la paz		Debe participar en ambas		No debe participar		NS/NC	
	Frec.	%	Frec.	%	Fr ec.	%	Fr ec.	%	Frec.	%
<b>Todos los legisladores</b>	90	72,0	2	1,6	23	18,4	8	6,4	2	1,6
<b>FA</b>	52	78,8	0	0	5	7,6	8	12,1	1	1,5
<b>PN</b>	20	55,6	2	5,6	13	36,1	0	0	1	2,8
<b>PC</b>	16	76,2	0	0	5	23,8	0	0	0	0
<b>PI</b>	2	100,0	0	0	0	0	0	0	0	0

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Por su parte, la tabla 88 evidencia que, al segmentar por ala ideológica a los legisladores del Frente Amplio, el rechazo a la participación uruguaya en las OMP se encuentra en el ala izquierda de este partido, representando el 22,2% de la misma. Esto es consistente con la distribución de la opinión por fracción: quienes se manifiestan en contra de la participación son seis legisladores del MPP, uno del PCU y uno de la CAP-L, fracciones todas pertenecientes al ala izquierda del Frente Amplio según lo anteriormente planteado.

**Tabla 88. Opinión de los legisladores frenteamplistas sobre la participación de Uruguay en las OMP por ala ideológica de partido.**

		Legisladores	%
<b>Ala izquierda FA</b>	Debe participar en operaciones de mantenimiento de la paz	24	66,7
	Debe participa en ambas	3	8,3
	No debe participar	8	22,2
	Total	35	97,2
	NS/NC	1	2,8
	Total	36	100,0
<b>Ala derecha FA</b>	Debe participar en operaciones de mantenimiento de la paz	28	93,3
	Debe participa en ambas	2	6,7
	Total	30	100,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

<sup>156</sup> El envío de refuerzos a las tropas uruguayas destacadas en Haití fue votado afirmativamente por legisladores del Frente Amplio, además de los partidos tradicionales, en la Cámara de Senadores el 08/12/2004. Por el contrario, en junio de 2004 la bancada frenteamplista había negado la autorización solicitada por el Poder Ejecutivo para el envío de tropas.

Una revisión de las notas de prensa vinculadas a estos temas refuerza estas afirmaciones, evidenciando que las divergencias internas que se observan en el FA en lo que respecta a la participación del país en las OMP se dan fundamentalmente entre parte del ala izquierda y el resto del partido.<sup>157</sup> Una nota publicada en La Diaria el 29 de octubre de 2012, por ejemplo, recoge las posiciones del senador comunista Eduardo Lorier, quien planteaba que “[...] *el Partido Comunista ha mantenido históricamente una posición discrepante con el envío de tropas a misiones de paz*”, y del diputado anteriormente mencionado, José Bayardi, quien consideraba que “[...] *los planteos de retirar las tropas son un ‘lirismo fuera de la realidad’*” (La Diaria 29/10/2012). En el mismo sentido, mientras la entonces senadora del Espacio 609, Constanza Moreira, se preguntaba “[...] *qué están haciendo las Fuerzas Armadas uruguayas en Haití*”, el presidente de la Comisión de Programa del Frente Amplio, Héctor Lescano, manifestaba que él “[...] *siempre ha acompañado la presencia de Uruguay en las misiones de paz*” (Ibídem).

En diciembre de 2013 el Parlamento autorizó la prórroga de la permanencia de las tropas uruguayas en Haití hasta diciembre de 2014. La ley incluyó una reducción del 33% de los efectivos a partir de abril, en consonancia con lo resuelto por el Consejo de Seguridad de la ONU el 10 de octubre de 2013. Finalmente, al inicio de 2015 el Parlamento votó el mantenimiento de la totalidad de las tropas presentes en el momento en dicha misión hasta el 28 de febrero, pautando, además, el retiro del 60 % de sus efectivos en el resto de 2015. El debate sigue abierto, y la propuesta programática del FA para el período 2015 – 2020 fijó en cinco años para el retiro de las tropas uruguayas de Haití. Debe señalarse que el cao del la MONUSCO comienza a ser otro foco de debate.

Una dimensión de la política exterior que no concertó conflictos y tampoco tuvo gran visibilidad, pero a la vez registró cambios importantes, es la de las migraciones. Con relación a los uruguayos que retornan y los que viven fuera del país, se sancionó la Ley Nacional de Migración 18.250. A partir de la misma se dio un cambio institucional sustantivo en la Cancillería, creándose la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, encargándose de “[...] *la coordinación de la política nacional de*

---

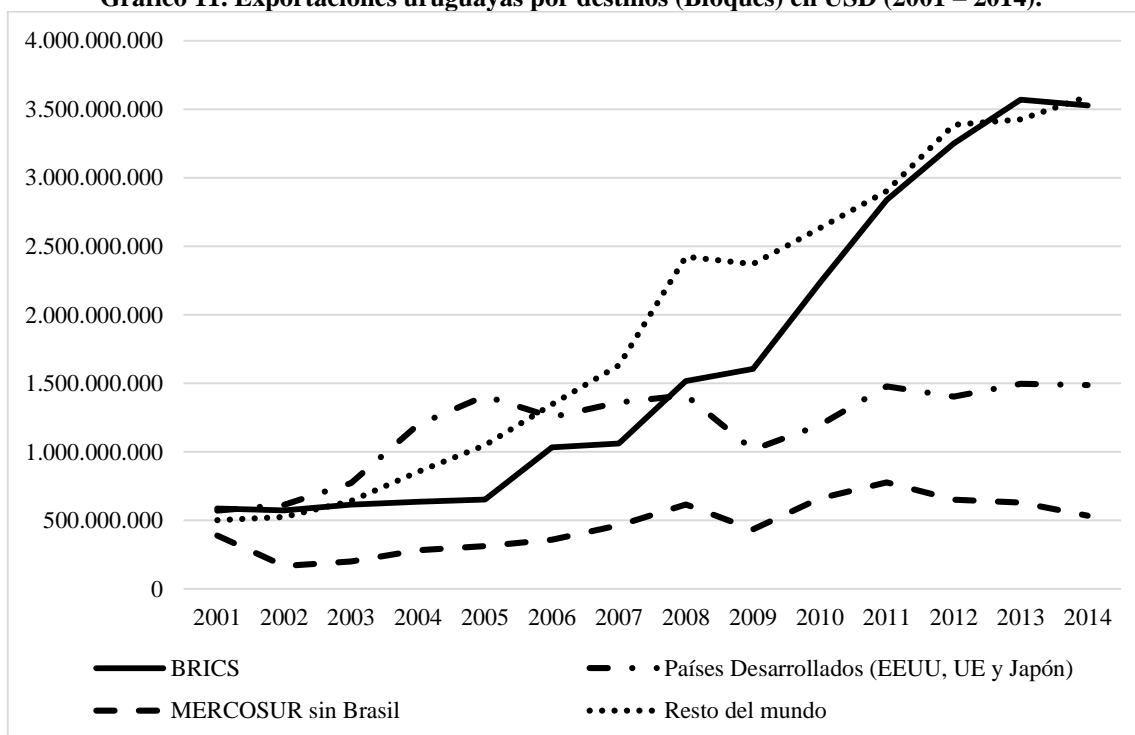
<sup>157</sup> Un ejemplo es la actitud asumida por los legisladores del PVP, el PCU, el Fidel y algunos de los del Espacio 609, a la hora de votar sobre la prórroga del contingente uruguayo en Haití en el año 2012: argumentaron en contra y votaron a favor o se retiraron de sala, habilitando el voto del suplente y, en consecuencia, la aprobación de la extensión del mandato (Brecha 28/12/2012).



*vinculación y retorno con la emigración*” (Art. 73 Ley 18.250). A la vez que se implementaron acciones para atender al retorno de uruguayos al país a través de la Oficina de Retorno y Bienvenida, se simplificaron y facilitaron los trámites de la diáspora uruguaya y se buscó un mejor relacionamiento con los Consejos Consultivos, en tanto espacios nucleantes de los uruguayos que residen fuera del país.

En términos generales, el gobierno de Mujica ha optado por actuar en la arena de política exterior con una impronta táctica pragmática, pero pareció orientarse estratégicamente hacia una visión donde el Sur Emergente cobra una particular importancia. Como puede verse en el gráfico 11, la preocupación por la inserción económica del país mantuvo la orientación de diversificar las posibilidades de nuevos mercados. El acercamiento a China y el intento uruguayo de catalizar la agenda externa del MERCOSUR tanto con el gigante asiático como con la Unión Europea, se destacaron entre las acciones en esta arena.

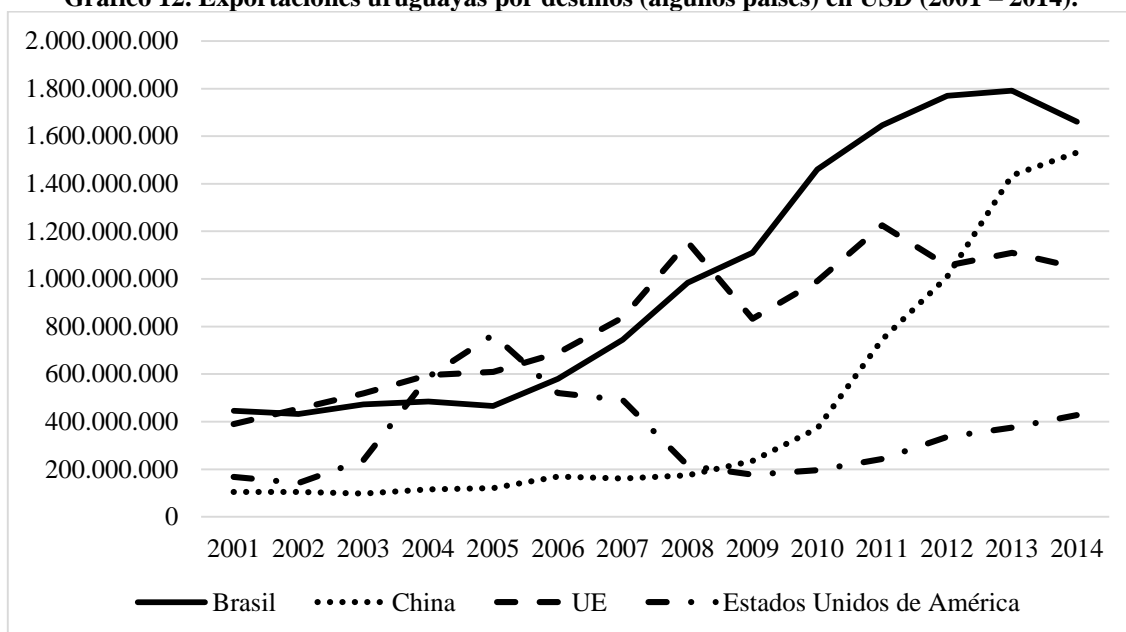
**Gráfico 11. Exportaciones uruguayas por destinos (Bloques) en USD (2001 – 2014).**



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos del Uruguay XXI.*

En términos de exportaciones, el país ha continuado un proceso de diversificación de los destinos para la producción nacional. En 2008, los BRICS (incluyendo a Brasil) se constituyeron en el principal mercado de Uruguay, superando a los países desarrollados que se han mantenido en los rangos de exportación de la década a ese conjunto de países considerado como un único destino.

**Gráfico 12. Exportaciones uruguayas por destinos (algunos países) en USD (2001 – 2014).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Uruguay XXI.

Si se desagrega la información, puede verse como Estados Unidos deja de ser el principal destino de exportaciones de Uruguay en 2006, mientras que a finales del primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005 – 2010) ya Brasil y China se posicionan como los principales socios de Uruguay en este campo. Tanto en el gráfico 11, como en el 12, puede verse que el fenómeno no es solamente el de un Norte “amortiguadamente” declinante, sino, sobre todo el del “ascenso” del Sur. Si bien el gobierno de Mujica tuvo un excelente relacionamiento con Estados Unidos, buscó también socios en los países emergentes, particularmente para inversiones en infraestructura, transporte y logística. Los esfuerzos se hicieron con China y Rusia, en cumbres y misiones oficiales, teniendo éxitos en general magros.

Al iniciarse el gobierno, el Presidente Mujica buscó recomponer la relación con Argentina y avanzó en una agenda bilateral. A partir de 2011 la relación se comenzó a tensionar a partir de la nominación de Uruguay como paraíso fiscal, hecho al que se vinculó la actuación argentina en la Cumbre del G20. Otros acontecimientos posteriores contribuyeron a aumentar las tensiones, por ejemplo, cuando un comentario del Presidente Mujica tomó estado público accidentalmente.<sup>158</sup>

Finalmente el intento de recomposición de la relación con Argentina no logró los frutos esperados. Las tensiones en el relacionamiento bilateral terminaron impactando en los

<sup>158</sup> En un acto público, sin daber que el micrófono se encontraba abierto, el Presidente Mujica manifestó sobre la Presidenta Argentina: abierto “Esta vieja es peor que el tuerto”, en referencia al ex - Presidente Néstor Kirchner.

procesos regionales, particularmente en el MERCOSUR. Este escenario contribuyó aún más a la profundización de la alianza estratégica con Brasil. El bilateralismo se profundizó a partir del accionar de los negociadores de ambos países. Uruguay puso su énfasis en la complementación productiva (buscando tener el trato de un estado brasileño más) y Brasil enfatizó en la libre circulación de personas. Mientras Brasil disputa su lugar como potencia global y líder regional, Uruguay reconfigura su relacionamiento con este país.

Como se señaló anteriormente, la mirada de los partidos sobre Brasil es en términos generales positiva, pero desde la derecha del espectro político surgen alertas en clave “soberanista” frente a los “impulsos imperialistas” brasileños y desde la izquierda las dudas sobre las orientaciones de un Brasil en situación de alternancia política. En este sentido señalaba un senador frenteamplista entrevistado:

*“Creo que es buena la alianza con Brasil. Por el rumbo que el PT le da al Brasil ahora. Con un cambio en la composición de la coalición de gobierno o del gobierno en Brasil, yo no descarto actitudes hegemónicas de Brasil. No tomo el ‘estribo de Brasil’ como una actitud inmutable. [...] Depende quién gobierne Brasil. [...] El riesgo son las grandes corporaciones brasileñas si no quieren la complementariedad económica con Uruguay. El partido que gobierna Brasil y la conducción política del proceso es clave.”*

En este mismo sentido un senador del ala izquierda del FA, al ser entrevistado señaló que: *“Ir en el ‘estribo de Brasil’ es tener la capacidad de que industrias y servicios, con contenido tecnológico, puedan avanzar hacia el mundo internacional aliados con Brasil.”* Pero igualmente manifestó que esta importancia estratégica podría mantenerse más allá de las alternancias políticas de este país, al manifestar que: *“Brasil siempre va a ser importante, esté gobernado por la izquierda o no.”* Otro legislador del ala izquierda del FA colocó el tema de la alternancia como una preocupación, a la vez que sopesó el rol de los actores corporativos brasileños al señalar que: *“Brasil es complejo. Una es la cosa que puede hacer el PT. Pero no hay que olvidar los intereses de San Pablo y su industria, o de los agronegocios brasileros. [...] Ojalá el PT logre transformar el Brasil. No idealizamos a Brasil. Hay que pensar que algún día puede ganar la derecha también.”*

El cambio de signo político en Brasil o en Uruguay podría generar escenarios diferentes, pues se ha visto que la sintonía del PT con el Frente Amplio fue central en este proceso.

Adicionalmente surge la pregunta de cuánta “capacidad de maniobra” tiene el Uruguay, sea gobernado por el partido que fuese, para orientar su política exterior a contramano de la orientación brasileña.

El rol de Brasil en la región es clave para pensar el futuro escenario en el marco de la integración regional. El gobierno de José Mujica buscó estar presente en todos los espacios de la integración latinoamericana, a la vez que complementó esta estrategia con el desarrollo de múltiples acciones bilaterales y la privilegiada relación con Brasil.

Esta estrategia del acercamiento a Brasil es un punto de divergencias entre los partidos políticos uruguayos. Como se señaló anteriormente, mientras unos quieren relacionarse con un Brasil neodesarrollista, regionalista y apostando a las relaciones Sur – Sur, otros tienen en mente un Brasil “puente de entrada al mundo”, liberal, aperturista, en el marco de múltiples relaciones, donde las Norte – Sur son centrales.

Carlos Luján (2014), recoge algunas de los principales posicionamientos en este debate. No solamente el Presidente José Mujica ha señalado la importancia de la alianza estratégica con Brasil y su liderazgo regional. El Vicepresidente Danilo Astori, luego de una reunión bilateral, señalaba sobre el papel de Brasil en la región y a nivel global lo siguiente:

*“Se le ha asignado mucha importancia a la UNASUR. De hecho, uno de los temas de diálogo con el presidente Lula fue UNASUR y el liderazgo brasileño. Un liderazgo que empezamos por reconocer de manera natural y que también planteamos como aspiración política. Es decir, queremos que Brasil ejerza ese liderazgo. Porque a nuestro juicio, no ha estado muy clara su voluntad de hacerlo en el ámbito regional, como sí ha estado muy presente su vocación de ‘jugador global’.”* (El País 07/04/2012: 7).

Incluso tomando en cuenta las dificultades de la relación bilateral, el canciller Luis Almagro señalaba: *“La prioritaria relación con Brasil, más allá de problemas puntuales, es insustituible: hay una interconexión muy fuerte que no puede ser desconsiderada.”* (Ídem). En esa misma oportunidad, el Presidente José Mujica evaluó que el acercamiento a Brasil constituye una ventana de oportunidad para la apertura de mercados para Uruguay, refiriéndose a la agenda externa del MERCOSUR y a la eventualidad de acompañar a Brasil en una fórmula de *“diferentes velocidades”*, donde cada país a partir de un marco general mercosuriano podría negociar su relacionamiento

externo con la Unión Europea, y donde Argentina avanzaría al ritmo que su estrategia de desarrollo le pautó. El Presidente manifestó que:

*“Brasil se aprestaría a una negociación importante, un acuerdo comercial con la Comunidad Económica Europea [Unión Europea]. Queremos saberlo y queremos participar. Precisamente lo que necesitamos es mayor apertura de mercados a escala mundial, pero no lo queremos dejando por el camino y maltrecho lo que hoy tenemos, porque sería un error de carácter táctico fenomenal.”* (Ídem).

Desde la oposición, el estrechamiento de lazos y el alineamiento estratégico con Brasil fue visto con ojos críticos y despertó declaraciones públicas claramente discrepantes con la orientación de la política exterior que impulsaba el gobierno de José Mujica. El senador del PN y excanciller del gobierno de Luis Alberto Lacalle, Sergio Abreu, señalaba que: *“Lo peor que le puede pasar a un país es alinearse. Ir en el estribo implica no marcar el rumbo y arriesgarse a quedar colgado de un árbol en algún viraje.”* (Últimas Noticias 07/05/2010: 6). Su crítica se basaba en la concepción de la vulnerabilidad del país frente a los shocks externos o a la alternancia política en Argentina o Brasil. En el mismo sentido Iván Posada, diputado del PI, se alineaba al planteo de Ramón Díaz que señalaba la apertura como la alternativa válida para las economías pequeñas (1985:26), al afirmar que: *“Esta gran apuesta a Brasil nos deja muy jugados. Fue un error que cometimos en los años previos a la crisis. Deberíamos buscar competitividad en el resto del mundo.”* (Ídem). El senador del PC Ope Pasquet, si bien reconocía la importancia de Brasil, señalaba el temor a una subordinación muy importante, al manifestar que: *“Brasil deber ser un punto de referencia pero eso no quiere decir que todo sea ‘amén’. Me parece que nos dirigimos a una política exterior cisplatinizada.”* (Ídem).

Los cambios en la política exterior, al igual que en Brasil al llegar el PT al gobierno, generaron en la oposición una valoración negativa de la misma por entenderla como “ideologizada”. Lo mismo que Dawisson Belém Lopes (2013) muestra en el caso brasileño ocurre en el uruguayo (2013). En esta misma dirección, analizando también el caso brasileño, Rodinei Silva (2014) señala que a esta opción “ideológica” los partidos de derecha oponen una opción “pragmática”.<sup>159</sup> Evaluando la política exterior del gobierno de José Mujica, señalaba el senador y líder del PC, Pedro Bordaberry: *“Era difícil que tuviera un peor desempeño. En poco tiempo se encargó de destrozar la*

---

<sup>159</sup> Debe señalarse que ese pragmatismo, erróneamente se considera como no ideológico.

*política exterior a partir de un criterio equivocado, como es la afinidad ideológica con la región.*” (Últimas Noticias 14/11/2011: 5).

Frente a esta opción estratégica que hacía énfasis en la región como plataforma de salida al mundo y en Brasil y el resto de los países emergentes como actores priorizados, se opuso una estrategia aperturista que proponía “soltar amarras” del MERCOSUR y reorientarse hacia el eje Pacífico, donde Estados Unidos de América es un actor clave. Otros enfatizaban colocarse en un escenario de equilibrio entre la región y el mundo pero en clave de apertura comercial con múltiples socios. En este sentido señalaba el expresidente Julio María Sanguinetti: *“Nuestro camino está en los Estados Unidos, China, Chile, Colombia, Perú y Brasil. Son los grandes mercados a los cuales tenemos que ir.”* (El Observador 24/05/2012: 12)

La oposición mayoritariamente se ha posicionado de forma contraria a la integración regional y han reclamado un aperturismo. Si bien predominan las visiones que ven al MERCOSUR como un “cerco”, algunos sectores han matizado esta idea intentando buscar complementaciones. Estos matices en las preferencias sobre la política exterior pueden verse también entre fracciones, por lo tanto existen matices en los partidos. Por ejemplo, en el período 2010 – 2015, pueden encontrarse visiones regionalistas en el PN, que comparten aspectos y divergen en otros con visiones presentes en algunas fracciones del FA. Pero la dinámica del gobierno y la competencia inter e intrapartidaria pueden generar incentivos para invisibilizar, al menos parcialmente, los matices de las orientaciones de política exterior presentes a nivel de partidos y fracciones.

En este sentido el debate sobre la posible incorporación del Uruguay como miembro pleno a la Alianza del Pacífico generó algunas divergencias a la interna del partido de gobierno y mostró también los matices en la oposición, que osciló en posiciones entre la ruptura con el MERCOSUR y el mantenimiento del estatus en el bloque pero señalando la necesidad de nuevas vías comerciales bilaterales. El debate fue un buen caso para ver las convergencias y divergencias en las orientaciones estratégicas de la política exterior que están presentes en nuestro sistema de partidos, tanto a nivel intra como interpartidario, pues en términos sustantivos Uruguay ya tiene casi completa su agenda de desgravación arancelaria con los países de la Alianza del Pacífico, incluso posee un TLC con México. Por lo tanto *“ser el enclave atlántico”* de la Alianza del Pacífico, como propuso el senador del PN y líder de la fracción Alianza Nacional, no sería un cambio sustantivo en materia de mercados, salvo que se buscara una alternativa de

acercamiento a Estados Unidos de América por esta vía, lo que sería un viraje importante en la política exterior del Uruguay.

El debate sobre la iniciativa de integrarse a la Alianza del Pacífico pone en evidencia las divergencias sobre la orientación estratégica de la política exterior. La discusión política sobre el ingreso de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico se instaló luego de la participación del vicepresidente, Danilo Astori, en la VII Cumbre de dicho bloque, realizada en Colombia del 20 al 24 de mayo de 2013. En esa instancia, recogiendo declaraciones del Vicepresidente, se señaló en el diario *El Observador*:

*“Astori afirmó que se ‘va a trabajar’ para lograr ser miembro pleno ‘apenas ello resulte posible’, siempre que ‘desde el punto de vista institucional no haya inconvenientes’ de parte de los países que integran la Alianza ni del Mercosur. [...] rechazó que la Alianza del Pacífico se trate de un ‘contrapeso’ al Mercosur y prefirió hablar de ‘equilibrios y complementaciones’. Agregó que en el Mercosur coexisten hoy dos enfoques, uno aperturista, ‘el que practica Uruguay, y en eso coincide totalmente con la Alianza del Pacífico’, y un enfoque ‘más proteccionista’ practicado ‘fundamentalmente por Argentina’.” (03/06/2013).*

Frente a las declaraciones de Danilo Astori, el Alto Representante del MERCOSUR, el brasileño Iván Ramalho, señaló que un acercamiento a la Alianza del Pacífico debe negociarse en bloque (El País 25/05/2013). Por otra parte, la embajadora estadounidense en Uruguay, Julissa Reynoso, manifestó durante el proceso que “[...] sería bueno que Uruguay se sume al nuevo modelo de integración que impulsa EEUU.” (El País 06/06/2013). Frente a las declaraciones de Iván Ramalho, Danilo Astori manifestó estar:

*“[...] absolutamente en desacuerdo [...] Uruguay es un país soberano que puede definir por sí mismo su política de inserción internacional [...] para Uruguay el Mercosur es imprescindible porque todo país tiene que comenzar por estar integrado con sus vecinos [...] [pero no se puede] ignorar la realidad [...] Al mercado común nunca llegamos, la unión aduanera está totalmente destrozada y la zona de libre comercio tampoco funciona porque no hay libre tránsito de bienes y de servicios. El Mercosur está en un estado de inacción prácticamente total.” (El Observador 03/06/2013).*

El Subsecretario de Relaciones Exteriores de Uruguay, Luis Porto<sup>160</sup>, fue una de las voces que disonaron con la postura del Vicepresidente Danilo Astori, al señalar que:

---

<sup>160</sup> Responsable de las negociaciones bilaterales con Brasil.

*“En la actualidad nuestra misión con respecto a la Alianza del Pacífico es ser observadores, hay que evaluar cómo evoluciona, cómo se posicionan otros países, madurar y procesar discusiones dentro del Mercosur y dentro de Uruguay, antes de dar nuevos pasos.”* (La Red 21 05/06/2013).

Luego de varios debates dentro del FA, donde incluso trascendió un posible posicionamiento del Presidente a favor de la integración como miembro pleno,<sup>161</sup> Mujica afirmó que Uruguay sería solamente observador porque *“No podemos violentar el Mercosur”* (La Red 21 29/06/2013).

En el Parlamento no se registraron votaciones sobre el ingreso de Uruguay a la Alianza del Pacífico, pero el 9 de julio de 2013 se realizó una sesión extraordinaria del Senado para debatir el tema. En esa ocasión, el senador Jorge Larrañaga, del PN, sostuvo que: *“Se puede tener un TLC con Estados Unidos a través de la Alianza del Pacífico o [...] con la Unión Europea.”* (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 227, T. 509: 12). Mientras que el senador del FA Eduardo Lorier señaló, oponiéndose a la visión del nacionalista:

*“El segundo objetivo que le vemos a la Alianza del Pacífico es impedir la consolidación de la integración regional y aislar a Brasil, pero también aislar a Argentina y a Venezuela. [...] Desde nuestro punto de vista, la Alianza del Pacífico es la pata americana, es la cabeza de playa del Acuerdo de Asociación Transpacífica, que Estados Unidos pretende convertir en el brazo económico de su megaproyecto militar para contener a China. [...] es difícilísimo hablar de un Mercosur potente cuando las derechas continentales se suman a la Alianza del Pacífico.”* (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 227, T. 509: 19).

---

<sup>161</sup> Ver, por ejemplo, la noticia titulada “Mujica es el primer impulsor de integrar la Alianza del Pacífico” (Uy.press 11/06/2013), donde se señala: *“Para el presidente Mujica Uruguay debe estar en la Alianza del Pacífico. Mujica fue quien impulsó al vicepresidente Astori a que concurriera a la reunión de la Alianza del Pacífico para que Uruguay ingresara como observador en ese bloque, como paso previo a un potencial ingreso pleno. Astori, antes de partir a la reunión del bloque del Pacífico había afirmado a Unoticias ‘Uruguay debe seguir este camino y el Poder Ejecutivo está muy convencido, con el presidente Mujica a la cabeza, de que debemos hacerlo’. [...] Por su parte desde la cancillería se amonestó al embajador itinerante, siempre polémico, Kintto Lucas, por manifestarse en contra de la Alianza del Pacífico y no haber consultado a las jerarquía del Ministerio de RREE como corresponde en estos casos. En reportaje a Búsqueda, Astori había declarado que ‘He escuchado voces en estos días, que no quiero identificar, pero que parecen no entender lo que está pasando y de qué se trata. Curiosamente, esas mismas voces siempre bregaron por la integración latinoamericana en su conjunto. Ahora que queremos extender la integración latinoamericana, parecen dividir a los países entre los que hicieron TLC con Estados Unidos y los que no hicimos TLC con Estados Unidos’. Y agregó Astori ‘Eso no es trabajar por la integración latinoamericana, es trabajar por la división latinoamericana’”.*



A su vez, el senador Roberto Conde, exsubsecretario de Relaciones Exteriores del gobierno de José Mujica, señaló:

*“A pesar de que el mundo ha cambiado y hoy el crecimiento del comercio se da más rápido en la geopolítica del Pacífico que en la del Atlántico, Uruguay no debe despreciar sino, por el contrario, perseguir como objetivo estratégico el acuerdo con Europa [...]. Pero no podemos hacerlo solos; necesitamos al Mercosur. Y si no lo podemos hacer con el Mercosur, deberemos hacerlo con Brasil. Nuestro país tiene que plantear la posibilidad de que si el Mercosur no puede constituir una única unión aduanera, Uruguay y Brasil sí pueden hacerlo.”* (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 227, T. 509: 9).

El planteo del senador Roberto Conde visibiliza la valoración que una parte del FA tiene sobre la alianza estratégica con Brasil. Pero, en términos generales, en el debate sobre la orientación de la política exterior uruguaya se comienzan a distinguir dos posturas: una que prioriza el eje atlántico, que apuesta a la integración regional y a Brasil como líder, y otra que ve al eje Pacífico como plataforma de apertura comercial al mundo. La senadora del FA Constanza Moreira, refiriéndose a los miembros de la Alianza del Pacífico, señaló: *“Estos países se han autodefinido como una alternativa al estatismo del Atlántico, al que pertenece Uruguay, Argentina y Brasil. Un país estatista como Uruguay, ¿a qué otra cosa podría pertenecer?”* (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 227, T. 509, 25).

Esta contraposición de dos miradas divergentes sobre la política exterior estaba presente antes de la propuesta de Danilo Astori de avanzar rumbo a la membresía plena en la Alianza del Pacífico. En 2012, el prosecretario de la Presidencia de la República, Diego Cánepa, ya manifestaba esta posición al señalar:

*“Nosotros estamos del lado del Atlántico. ¿Dónde vamos a generar ventajas para el Uruguay como países en el futuro si no es en nuestra realidad geopolítica? La idea es ir con Brasil para demostrar que es posible la integración y al mismo tiempo discutir con ese país para que el Mercosur tenga una visión estratégica. Tenemos que formar parte de la historia del Atlántico, con Europa —aunque esté muy mal— y también con la costa atlántica de África, que ha crecido enormemente en la última década.”* (Búsqueda 24/08/2012: 9).

## 5.5 A modo de balance.

La participación del Presidente Mujica en el ámbito multilateral, como fue el caso de su discurso en Río + 20, la llegada de las familias de refugiados sirios y de los ex presos de la Cárcel de Guantánamo, al igual que el avance en la agenda de nuevos derechos en el país, dieron al Uruguay una gran visibilidad en el concierto internacional.

En síntesis, siguiendo a Luján (2011), la política exterior durante el gobierno de Mujica se reorientó hacia el escenario II (Integración regional-Multilateralismo). En este escenario la promoción de la integración regional se conjugó con un Brasil como principal socio pero también se impulsó el multilateralismo. Se realizó una priorización equilibrada entre la región y el mundo, pero la apuesta a Brasil y la priorización de las relaciones Sur-Sur, inclinaron la balanza por este escenario, siendo el predominante en el período.

Los datos presentados sobre el caso uruguayo muestran —al igual que la literatura lo ha realizado en otros análisis de caso a partir del estudio de votaciones nominales o programas partidarios— una asociación entre el posicionamiento ideológico de los actores, en el eje izquierda-derecha, y sus preferencias sobre la orientación de la política exterior. Mientras los partidos ubicados a la derecha del sistema político uruguayo prefieren priorizar la apertura al mundo, la izquierda prioriza la región como foco territorial estratégico, y a los países emergentes encabezados por Brasil como aliados. Cuando se observan el ala izquierda de la izquierda y el ala derecha del partido ubicado más a la derecha, se encuentran dos posiciones antagónicas. Mientras que la primera prioriza la región y las relaciones Sur-Sur con Brasil a la cabeza, la segunda prioriza la apertura al mundo y las relaciones Norte-Sur, donde Estados Unidos de Norte América encabeza el “bloque” de aliados del mundo desarrollado.

Al nivel intrapartidario, la mayor distancia ideológica entre alas de un mismo partido se registra en el FA, de aproximadamente un punto de la escala. Es en este partido donde se visualizan las mayores heterogeneidades internas. Mientras que el ala izquierda prioriza a la región y a los países emergentes con Brasil a la cabeza, el ala derecha opta por el multilateralismo y divide sus preferencias en partes iguales entre quienes priorizan la región y el equilibrio entre la región y el mundo.

El caso del debate sobre la integración plena a la Alianza del Pacífico, analizada a la luz del mapa de preferencias, visibilizó las divergencias inter e intrapartidarias. El ala

derecha del FA se mostraba a favor de este paso pero no logró impulsar la acción. El ala izquierda, a la que pertenece la fracción mayoritaria del Gobierno, de la cual es referente el Presidente José Mujica, y a la que pertenece el canciller Luis Almagro, estaba en contra. Luego del debate interno, el ala izquierda hizo prevalecer sus preferencias, disciplinando las divergencias. El gobierno tomó una decisión que bloqueó el intento de avance sobre la propuesta de integración plena. No había consenso dentro del partido de gobierno y fue adoptada la posición mayoritaria. Las divergencias entre las fracciones del FA en este tema fueron recogidas por la oposición, haciendo de este tema un elemento distintivo de las propuestas programáticas de los partidos para el período 2015-2020.

En el marco de un sistema político partidocéntrico y partidocrático, la política exterior uruguaya es, en el presente, una política de partido. En el próximo capítulo se profundiza el análisis de las matrices de política exterior de los partidos y las alas de partido, al igual que se abordan las condicionantes del posicionamiento de los legisladores en temas de política exterior.

## Capítulo 6

### Las causas de las orientaciones de la política exterior uruguaya.

**Sumario:** Introducción. 6.1 Las matrices en política exterior de los partidos, sus fracciones y los agrupamientos de fracciones. 6.1.1 El posicionamiento sobre el modelo de desarrollo. 6.1.2 El posicionamiento sobre el régimen político. 6.1.3 El posicionamiento ante los procesos de integración regional. 6.1.4 Las tradiciones en la política exterior. 6.1.5 De las matrices de política exterior a los lineamientos programáticos. 6.2 Los condicionantes del posicionamiento de los legisladores: instituciones, ideas e intereses.

*“Cualquier teoría aritmética recursiva que sea consistente es incompleta.”*

Primer teorema de incompletitud de Kurt Gödel (1931)

#### **Introducción.**

Desde los marcos analíticos construidos, a partir de los enfoques teóricos seleccionados, se intenta articular una argumentación explicativa de dos aspectos de la política exterior a partir del procesamiento y análisis de evidencia empírica. La primera parte busca explicar el porqué de las orientaciones elegidas para la política exterior por parte de los actores, en este caso partidos y alas de partidos (como agrupamientos de fracciones). Para ellos se utilizó la información resultante del procesamiento de los datos relevados en la encuesta y se le agregó para su análisis algunos elementos emergentes del procesamiento de las entrevistas en profundidad. La segunda parte realiza un análisis estadístico mediante la formulación de modelos de regresión logística para presentar y analizar las condicionantes del posicionamiento de los legisladores en política exterior.

Ambos argumentos se ocupan de una parte del asunto en cuestión: qué factores condicionan la orientación de la política exterior en Uruguay. Una a nivel de actores colectivos y otra a nivel individual. Las conclusiones extraídas en este capítulo se retoman en el apartado final de las conclusiones generales de esta investigación.

## 6.1 Las matrices en política exterior de los partidos, sus fracciones y los agrupamientos de fracciones.

Como se ha señalado, se buscó en este trabajo contribuir a la construcción de matrices de pensamiento en política exterior, propuesta que Romeo Pérez planteara en 2007, donde señalaba que las mismas eran menos abstractas que las ideologías pero menos concretas que las acciones políticas, que las gestiones de política o las orientaciones programáticas en este campo. Para avanzar en esta tarea se tomó la teorización sobre los niveles de abstracción de las ideas planteada por Vivien Schmidt (2008) y Jal Mehta (2011), donde las mismas se ordenan de mayor a menor nivel de abstracción (filosofías públicas, ideas programáticas y soluciones concretas de políticas), cumpliendo siempre una función cognitiva y otra normativa (Schmidt 2002a: 214).

A partir del planteo teórico de Maurice Duverger (1957) y a la luz del trabajo de Rodinei Silva (2014) sobre Brasil, se aceptó como válida la dicotomización de las filosofías públicas en izquierda – derecha. A partir de la misma, se estructuró una matriz constituida por una serie de dimensiones que se utilizan, muchas veces como variables independientes, para explicar el posicionamiento de los actores en política exterior, tal como se explicitó en los capítulos 1 y 2. Las dimensiones de la matriz y los valores esperados en cada dimensión se explicitan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 10. Valores posibles para cada dimensión de las matrices de pensamiento en política exterior clasificadas por filosofías públicas.**

<b>Dimensiones</b>	<b>Filosofía Pública de Izquierda</b>	<b>Filosofía Pública de Derecha</b>
<b>Posicionamiento frente al Modelo de Desarrollo</b>	Predominancia del Estado	Predominancia del Mercado
<b>Posicionamiento frente al Régimen Político</b>	Valoración de la democracia con énfasis en la igualdad	Valoración de la democracia con énfasis en la libertad
<b>Posicionamiento frente a la Integración Regional</b>	Disposición a participar en regímenes internacionales supranacionales	Disposición a participar en regímenes internacionales intergubernamentales
<b>Tradicición en Política Exterior</b>	Regionalistas de Patria Grande / Internacionalistas de Izquierda	Resistentes / Universalistas

*Fuente: Elaboración propia.*

Debe señalarse que, partiendo de las consideraciones de Duverger (1957) se sostiene la dicotomización, lo que no implica que existan posteriormente solo posicionamientos dicotómicos, pues estos modelos polares y dicotómicos se establecen como extremos de un continuo que puede mostrar diferentes valores en las diferentes dimensiones, matizando así los posicionamientos.

Este tipo de ejercicio comparte algunos aspectos con el que realizó Juan Pablo Luna (2004), donde analizó los correlatos sustantivos (en términos de actitudes y preferencias

específicas sobre políticas determinadas) de la identificación ideológica de los actores en el eje izquierda derecha. A partir de los técnicas y métodos explicitados en el capítulo 2, se toman como unidades de observación a los legisladores y se construyen, por agregación de los mismos, tres tipos de unidades de análisis (partidos, fracciones y alas de partido) para analizar las dimensiones que componen las matrices de pensamiento sobre política exterior de los actores.

### **6.1.1 El posicionamiento sobre el modelo de desarrollo.**

Como se explicitó en el capítulo 2, Manuel Alcántara y Juan Pablo Luna (2004) comparan el posicionamiento de los en el eje izquierda – derecha con los de la dimensión relativa al modelo de desarrollo. El que los actores conciben como el más propicio, sea por aspectos normativos, cognitivo o por intereses que poseen en el plano económico, o los que representan, es parte de las nociones orientadoras de la política exterior. Particularmente en el caso uruguayo, donde se observa un “cuasi consenso comercialista”, los aspectos económico-comerciales aparecen como el principal eje estructurador de la agenda de la política exterior en la opinión de los actores. Este hallazgo, desarrollado anteriormente en el capítulo anterior, abona la relevancia de incluir esta dimensión en la matriz. La importancia del posicionamiento frente al modelo de desarrollo a impulsar condicionará el tipo de inserción externa, la cual es un componente central de la política exterior. Diferentes elecciones en torno a esta dimensión deberían impactar generando distintas opciones estratégicas de orientación de la política exterior.

Para observar el posicionamiento de los actores sobre el papel que el Estado debería tener en la economía uruguayo se realizó una pregunta en la que se ofrecían seis opciones de respuestas las cuales se pueden ordenar desde un mayor grado de estatismo hasta un mayor grado de importancia asignada al mercado. Estas seis opciones se distribuyen, adicionalmente, en tres que se inclinan por posiciones estatistas y tres que dan relevancia al mercado. En la tabla 89 se presentan los porcentajes de las respuestas de los legisladores agrupadas por partidos y alas de partidos. Si se analizan las respuestas a nivel de partidos puede observarse como en el caso del PN y el PC, la elección que más muestra una mayor frecuencia por parte de los legisladores de estos partidos es la de “Proporcionar incentivos a las empresas privadas en áreas seleccionadas y mantener un sector público reducido”, un 69,4% de las respuestas en el PN y un 66,7% en el PC. Este posicionamiento se encuentra dentro de los de carácter

liberal, siendo el menos radical de los mismos. Aunque, casi absolutamente el resto de los legisladores del PN (27,8%) y del PC (29,5%) eligen opciones más liberales.

**Tabla 89. Papel ideal del Estado en la economía uruguaya (%).**

	Todos	FA	FA ala izq.	FA ala der.	PN	PN ala izq.	PN ala der.	PC	PC ala izq.	PC ala der.	PI
<b>Apoyo a la libre empresa, reducir al mínimo la intervención estatal</b>	6,4	-	-	-	11,1	11,8	10,5	19,0	20	18,8	-
<b>Proporcionar directivas económicas al sector privado</b>	11,2	7,6	8,3	6,7	16,7	23,5	10,5	9,5	20	6,3	50
<b>Proporcionar incentivos a las empresas privadas en áreas seleccionadas, mantener un sector público reducido</b>	41,6	19,7	5,6	36,7	69,4	58,8	78,9	66,7	60	68,8	
<b>Apoyar a un sector público importante, incluyendo nacionalizaciones en áreas seleccionadas</b>	29,6	54,5	55,6	53,3	-	-	-	-	-	-	50
<b>Control de las principales áreas de la economía, incluyendo nacionalizaciones</b>	9,6	16,7	27,8	3,3	2,8	5,9	-	-	-	-	-
<b>Control directo y total de la economía</b>	0,8	1,5	2,8	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>NS/NC</b>	0,8	-	-	-	-	-	-	4,8	-	6,1	-

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

En el caso del FA, la opción que acumula más respuestas es la de “Apoyar a un sector público importante, incluyendo nacionalizaciones en áreas seleccionadas”, con 54,5% de las opiniones de todo el partido, y el 55,6% de las de su ala izquierda y el 53,3% de su ala derecha. Si se observa la segunda opción que acumula más opiniones, tanto en su ala derecha como en su ala izquierda se puede observar que las preferencias son diferentes. Mientras en el ala izquierda la segunda preferencia, con un 27,8% de las opiniones, avanza hacia una opción más estatista (Control de las principales áreas de la economía, incluyendo nacionalizaciones), en el caso del ala derecha del FA, un 36,7% de los legisladores se posiciona a favor de “Proporcionar incentivos a las empresas privadas en áreas seleccionadas, mantener un sector público reducido”, siendo esta la opción más moderada de las centradas en el mercado, la cual reúne la mayoría de las preferencias en el caso del PN y el PC también.

Si se construye un continuo utilizando una escala donde 1 es la posición que da mayor importancia al Mercado y 6 al Estado se pueden elaborar la siguiente tabla:

**Tabla 90. Ubicación de los Partidos en el continuo Estado (6) – Mercado (1).**

	(N)	Media	Mediana	Desviación estándar
<b>Todos los legisladores del Parlamento</b>	124	3,27	3	1,03
<b>FA</b>	66	3,85	4	0,85
<b>FA ala izquierda</b>	36	4,11	4	0,89
<b>FA ala derecha</b>	30	3,53	4	0,68
<b>PN</b>	36	2,67	3	0,79
<b>PC</b>	20	2,50	3	0,83
<b>PI</b>	2	3,00	3	1,41

Fuente: *Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Como puede verse, tomando las medias, la distancia el ala derecha y el ala izquierda del FA es de más de medio punto, e incluso la distancia entre el PI y el ala derecha del FA en esta dimensión es menor que entre esta última y el ala izquierda del FA. En la tabla 91 se desagregan las opiniones según la pertenencia de los legisladores a las fracciones del FA. El PS, la VA y el MPP muestran distribuciones que tienen a la opinión mayoritaria de sus legisladores alineada con la de su partido. La CAP-L, con solo tres legisladores tiene dos opciones estadísticas y una centrada en el mercado, sin acumular mayoritariamente opiniones en ninguna de estas opciones. El PCU al igual que la VA son las fracciones más homogéneas, aunque debe atenderse al reducido número de legisladores. En el caso de la segunda como se señaló, se posiciona en la opinión mayoritaria del partido. Mientras que el primero se posiciona en el grado siguiente mayor de estatismo considerado en esta medición. Solamente el FLS, liderado por Danilo Astori, acumula la mayoría de sus opiniones (47,1%) a favor de una opción que se centra en el mercado: “Proporcionar incentivos a las empresas privadas en áreas seleccionadas, mantener un sector público reducido”.

**Tabla 91. Papel ideal del Estado en la economía uruguaya a según fracciones del FA (%).**

<b>PS</b>	Proporcionar incentivos a las empresas privadas en áreas seleccionadas, mantener un sector público reducido	27,3
	Apoyar a un sector público importante, incluyendo nacionalizaciones en áreas seleccionadas	72,7
<b>VA</b>	Apoyar a un sector público importante, incluyendo nacionalizaciones en áreas seleccionadas	100,0
<b>FLS</b>	Proporcionar directivas económicas al sector privado	11,8
	Proporcionar incentivos a las empresas privadas en áreas seleccionadas, mantener un sector público reducido	47,1
	Apoyar a un sector público importante, incluyendo nacionalizaciones en áreas seleccionadas	35,3
<b>CAP-L</b>	Control de las principales áreas de la economía, incluyendo nacionalizaciones	5,9
	Proporcionar directivas económicas al sector privado	33,3
<b>PCU</b>	Apoyar a un sector público importante, incluyendo nacionalizaciones en áreas seleccionadas	33,3
	Control de las principales áreas de la economía, incluyendo nacionalizaciones	33,3
<b>MPP</b>	Control de las principales áreas de la economía, incluyendo nacionalizaciones	100,0
	Proporcionar directivas económicas al sector privado	6,7
	Proporcionar incentivos a las empresas privadas en áreas seleccionadas, mantener un sector público reducido	6,7
	Apoyar a un sector público importante, incluyendo nacionalizaciones en áreas seleccionadas	63,3
	Control de las principales áreas de la economía, incluyendo nacionalizaciones	20,0
	Control directo y total de la economía	3,3

Fuente: *Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*



Para profundizar el análisis sobre esta dimensión se realizó otro conjunto de preguntas donde se seleccionaron nueve sectores, los cuales se agruparon en tres dimensiones: social (salud, educación, seguridad social), productiva/recursos (recursos minerales, combustibles, agua potable), y servicios de comunicación/información (radio/prensa escrita/televisión). Para evitar sesgos en las respuestas, la dimensión productiva/recursos se presenta de dos maneras. Una incluyendo agua potable y otra no.

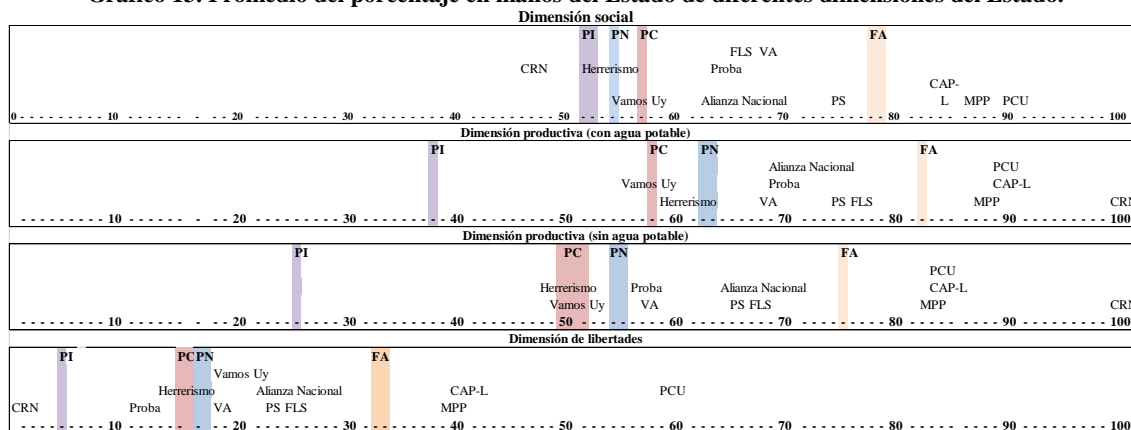
**Tabla 92. Promedio del porcentaje en manos del Estado de diferentes dimensiones del Estado por Partido.**

		Dimensión social	Dimensión productiva (con agua potable)	Dimensión productiva (sin agua potable)	Dimensión libertades
FA	Media	78,56	82,02	75,25	32,68
	N	65	65	65	60
	Desv. estándar	16,28	19,25	23,94	18,73
PN	Media	55,16	62,83	54,70	16,57
	N	31	33	33	33
	Desv. estándar	15,98	24,24	29,31	15,10
PC	Media	56,49	58,15	50,83	16,00
	N	19	18	18	20
	Desv. estándar	20,71	29,33	33,57	15,21
PI	Media	51,67	38,33	25,00	5,00
	N	2	2	2	2
	Desv. estándar	2,36	7,07	0,00	2

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

Como puede verse en la tabla 92, el FA muestra una mayor inclinación a favor del estatismo que el resto de los partidos. A la vez que el PC y el PN muestran posicionamientos muy convergentes, mientras que el PI es quien registra las posturas menos estatistas en cualquiera de las dimensiones.

**Gráfico 13. Promedio del porcentaje en manos del Estado de diferentes dimensiones del Estado.**



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

En el gráfico 13 se ilustra el posicionamiento de los partidos y sus fracciones en una escala de estatismo que va de 0 (ausencia total de intervención) a 100 (control directo), en relación a tres dimensiones. En la dimensión social se puede observar como las fracciones del ala derecha del PN y el PC se ubican en la media de sus partidos, mientras que las fracciones de sus alas izquierdas se aproximan a las del ala derecha del

FA. Las del ala izquierda de este partido tienen posiciones más estatistas que la media de su partido. En la dimensión productiva (incluyendo o no el agua potable) aparece una imagen similar. Mientras que la CRN (PN) es la fracción que se posiciona en ambas formas de medición de esta dimensión en el extremo de mayor intervención estatal.<sup>162</sup>

Para complementar el análisis, también se incluyeron en la encuesta dos conjuntos de preguntas sobre la representación de intereses de grupos en relación al desarrollo. El primero hacía referencia sobre la promoción de sectores para el desarrollo nacional y el segundo hacía referencia a la distribución de la carga impositiva entre el capital y el trabajo según estrato social. Este segundo grupo de preguntas, evidenció problemas de formulación durante la aplicación de la encuesta. Debe señalarse que estas preguntas no se habían incluido en el pretesteo. Esta mala formulación hizo que se haya desechado el análisis de los datos recabados sobre este tópico. Las respuestas sobre el primer tópico, relativo a los sectores a promover para el desarrollo nacional se presentan en la próxima tabla. Se dieron ejemplos a los legisladores sobre las actividades incluidas por sector. Para el primario: la agricultura, la ganadería, la pesca y la minería o recursos energéticos. Para el secundario: la industria, como por ejemplo la alimenticia, de madera, papel y química. Para el terciario: los servicios como comercio, finanzas, transportes, comunicaciones, turismo, software y biotecnología.

El sector secundario es la primera preferencia en el FA. Al igual que en su ala izquierda, donde el segundo lugar de las preferencias lo tiene el sector primario. Por su parte, el ala derecha del FA hace énfasis en el sector terciario. Mientras que el PN muestra una combinación de énfasis en los sectores primario y terciario. Su ala izquierda, sin embargo muestra un peso mayor del sector secundario, acompañado por el terciario, tanto en la primera preferencia como en términos acumulados. Mientras tanto, el ala derecha del PC en términos acumulados se parece al ala derecha del PN, al combinar sector primario y terciario, mientras que el ala izquierda del PC hace énfasis en la primera preferencia en el sector terciario al igual que el ala derecha del FA. Las preferencias sobre la promoción del sector secundario pueden llevar a posturas proteccionistas, y por tanto, que miren con recelo o desconfianza a la apertura comercial y económica.

---

<sup>162</sup> Debe señalarse que está integrada por un solo senador, el cuál fue electo bajo el sublema de la fracción MPP del FA, retirándose luego del partido, conservando su banca y uniéndose al PN.

**Tabla 93. Sector de la economía uruguaya que promovería (%).**

		<b>Primer sector a promover</b>	<b>Segundo sector a promover</b>
<b>FA</b>	<b>Primario</b>	30,3	21,2
	<b>Secundario</b>	39,4	24,2
	<b>Terciario</b>	21,2	30,3
<b>FA ala izquierda</b>	<b>Primario</b>	36,1	22,2
	<b>Secundario</b>	47,2	25,0
	<b>Terciario</b>	11,1	27,8
<b>FA ala derecha</b>	<b>Primario</b>	23,3	20,0
	<b>Secundario</b>	30,0	23,3
	<b>Terciario</b>	33,3	33,3
<b>PN</b>	<b>Primario</b>	25,0	13,9
	<b>Secundario</b>	22,2	22,2
	<b>Terciario</b>	25,0	22,2
<b>PN ala izquierda</b>	<b>Primario</b>	11,8	17,6
	<b>Secundario</b>	29,4	17,6
	<b>Terciario</b>	23,5	17,6
<b>PN ala derecha</b>	<b>Primario</b>	36,8	10,5
	<b>Secundario</b>	15,8	26,3
	<b>Terciario</b>	26,3	26,3
<b>PC</b>	<b>Primario</b>	33,3	23,8
	<b>Secundario</b>	23,8	28,6
	<b>Terciario</b>	38,1	19,0
<b>PC ala izquierda</b>	<b>Primario</b>	40,0	20,0
	<b>Secundario</b>	-	60,0
	<b>Terciario</b>	60,0	-
<b>PC ala derecha</b>	<b>Primario</b>	31,3	25,0
	<b>Secundario</b>	31,3	18,8
	<b>Terciario</b>	31,3	25,0
<b>PI</b>	<b>Primario</b>	50,0	50,0
	<b>Secundario</b>	50,0	-
	<b>Terciario</b>	100,0	50,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Estos posicionamientos sobre el modelo de desarrollo condicionarán la visión de los actores sobre la inserción económico-comercial internacional, teniendo unos un enfoque más centrado en el Estado mientras otros impulsarán una inserción competitiva y descentralizada, acorde con las visiones de libre mercado, también a nivel doméstico. En el plano de los acuerdos internacionales, los primeros tendrán una actitud crítica frente a los acuerdos de libre comercio, mientras que los otros los apoyarán. Quienes se posicionan a favor de los acuerdos de libre comercio serán defensores del libre flujo de mercancías a nivel internacional, e impulsarán la liberalización doméstica y frente al comercio internacional. Mientras que los estatistas se opondrán enfatizando el proteccionismo doméstico o a escala regional frente al comercio internacional. Estos a la vez tienen un discurso de defensa, nacionalización, monopolio o control del Estado sobre recursos y empresas estratégicas o energéticas, mientras que los más liberales impulsan la desnacionalización o desestatización y la libre competencia en la exploración y explotación de recursos estratégicos o energéticos. En síntesis se constituyen en dos visiones diferentes y opuestas frente a la globalización y al liberalismo comercial, que se constituyen en dos polos de un continuo en el cual existen posiciones intermedias.

### 6.1.2 El posicionamiento sobre el régimen político.

La segunda dimensión abordada refiere al posicionamiento frente al régimen político. A partir del trabajo de Luis Eduardo González (1993), como se muestra en el capítulo 2 se recogieron a través de la encuesta un conjunto de indicadores que se derivan del concepto de poliarquía de Robert Dahl (1989). A partir de dos índices sumatorios simples sobre la igualdad política y la libertad política, se clasificó a los legisladores en una matriz de actitudes democráticas, donde los “autoritarios” son los que tienen puntajes bajos en ambos índices, los “demócratas” obtienen puntajes altos en ambos, los “elitistas” son quienes presentan puntaje alto en el índice de libertad pero no en el de igualdad, mientras que los populistas obtienen puntajes altos en el de igualdad pero no así en el de libertad. Los detalles metodológicos pueden encontrarse detallados en el capítulo 2.

**Tabla 94. Matriz de actitudes democráticas (liberalismo e igualitarismo).**

	<b>Autoritario</b>	<b>Populista</b>	<b>Elitista</b>	<b>Demócrata</b>
<b>Todos los legisladores</b>	3,2	38,4	0,8	57,6
<b>FA</b>	3,0	45,5	1,5	50,0
<b>FA ala izquierda</b>	2,8	50,0	2,8	44,4
<b>FA ala derecha</b>	3,3	40,0	-	56,7
<b>PN</b>	-	36,1	-	63,9
<b>PN ala izquierda</b>	-	31,6	-	68,4
<b>PN ala derecha</b>	-	41,2	-	58,8
<b>PC</b>	9,5	23,8	-	66,7
<b>PC ala izquierda</b>	-	-	-	100,0
<b>PC ala derecha</b>	12,5	31,3	-	56,3
<b>PI</b>	-	-	-	100,0

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Como puede verse en la tabla 94, la mayoría de los legisladores uruguayos obtienen puntajes altos en ambos índices, ubicándose así un 57,6% de ellos en la categoría demócrata. A nivel de partidos esta es la categoría que nuclea a la mayoría de los legisladores, siendo el PI el que cuenta con todos sus legisladores en la categoría (dos casos), mientras que el FA es el que menos casos tiene en la categoría (50%). El PN y el PC muestran niveles similares ya que poco más de seis de cada diez de sus legisladores se ubican en esta categoría.

El análisis de los datos segmentados por alas ideológicas de partidos muestra que las alas izquierdas del PN y el PC registran un mayor porcentaje de demócratas que la media del partido, al igual que visibilizan una diferencia considerable con el número de demócratas presentes en sus alas derechas, la cual es más marcada en el PC donde el número de demócratas del ala izquierda prácticamente duplica a los del ala derecha.

Los populistas son la minoría mayor en todos los partidos y en todas las alas derechas de los partidos. En el ala izquierda del PN los populistas también son la minoría mayor. En el ala derecha del PC aparece el porcentaje más alto de autoritarios dentro de un partido, el 12,5%. Mientras que en el ala izquierda del FA los populistas superan a los demócratas.

Esta imagen que se arroja del FA ilustra puede mostrar la existencia de dos perfiles diferentes en la izquierda uruguaya. Como ha señalado Jorge Lanzaro (2007), una de perfil socialdemócrata y una más afín a los procesos neopopulistas o nacional populares. Si se tomen en cuenta los aspectos surgidos en las entrevistas sobre la percepción que los sectores del FA tienen del resto de las izquierdas latinoamericanas, puede concluirse que el ala derecha del FA tiende a identificarse claramente con el PT de Brasil y el PS chileno, pero, en términos generales se percibe distante de las izquierdas de Venezuela, Bolivia y Ecuador, y es particularmente crítica con el peronismo kirchnerista. Por su parte el ala izquierda del FA muestra una mayor afinidad con la izquierda venezolana, boliviana y ecuatoriana, y se manifiesta, mayoritariamente, afín al peronismo kirchnerista. Este posicionamiento también se refleja en una visión compartida del regionalismo en clave de “Patria Grande”, donde los aspectos identitarios y culturales latinoamericanos son colocados en un lugar central. Las izquierdas de perfil más socialdemócratas, parecen colocar un mayor énfasis en los arreglos institucionales, en términos de pactos republicanos, como andamiajes de los procesos de integración, a la vez que poseen una mirada que privilegia visiones de perfil internacionalista, tal como se comentará más adelante.

Los posicionamientos diversos en torno al régimen político hacen que desde la izquierda, y más acentuadamente desde el ala izquierda de la izquierda se coloque el énfasis en las relaciones políticas internacionales y no solamente en las económicas. A la vez que la izquierda, y en particular el ala izquierda de la misma priorice las relaciones Sur-Sur, más allá de de su relevancia económico-comercial o no. Mientras que a medida que los actores se posicionan hacia la derecha van priorizando de una forma más marcada a las relaciones Norte-Sur, pasando por preferencias donde también se incluyen las relaciones Sur-Sur pero solamente con países relevantes comercialmente. Mientras estos últimos señalan un accionar en política exterior caracterizado por un pragmatismo fundamentado como “aideológico”, los actores de izquierda y más acentuadamente el ala izquierda de la izquierda muestran afinidades

ideológicas con gobiernos de otros países en el relacionamiento exterior, lo que se puede ver más claramente en los procesos regionales.

### 6.1.3 El posicionamiento ante los procesos de integración regional.

Como se señaló en el capítulo 2, se construyó un índice para medir el posicionamiento de los actores en el eje pro integración – anti integración. Esto se operacionalizó a partir de colocar a los legisladores frente a un conjunto de situaciones que esencialmente implican la decisión de escoger por formar parte de procesos que implican la supranacionalidad o por formar parte de procesos que tienen la intergubernamentalidad como su clave constitutiva.

Inicialmente se construyó un índice sumatorio simple que variaba entre cero (intergubernamentalidad alta) y seis (supranacionalidad alta). Finalmente se optó por recodificar en tres categorías, la primera fue la preferencia por la intergubernamentalidad (valores cero, uno y dos) y la segunda por la supranacionalidad (agrupando los valores cuatro, cinco y seis). El punto medio (tres) quedó establecido como un punto entre ambas posturas al que se llamó “intergubernamentalidad con supranacionalidad”, al ser una posición que dentro de un marco institucional intergubernamental no niega aspectos supranacionales, siempre que estos últimos sean limitados, generando una postura intermedia. En la tabla 95 se presentan los datos sobre el posicionamiento de los legisladores como un conjunto único y luego agregados por partidos y alas ideológicas de partidos. La desagregación de los datos por fracciones no arroja variaciones significativas con relación a los datos presentados.

**Tabla 95. Índice de posicionamiento de los actores en el eje intergubernamentalidad - supranacionalidad.**

	Intergubernamentalidad	Intergubernamentalidad con supranacionalidad	Supranacionalidad
<b>Todos los legisladores</b>	33,6	18,4	48
<b>FA</b>	4,5	18,2	77,3
<b>FA ala izquierda</b>	5,6	19,4	75
<b>FA ala derecha</b>	3,3	16,7	80
<b>PN</b>	72,2	11,1	16,7
<b>PN ala izquierda</b>	70,6	11,8	17,6
<b>PN ala derecha</b>	73,7	10,5	15,8
<b>PC</b>	52,4	33,3	14,3
<b>PC ala izquierda</b>	40	60	-
<b>PC ala derecha</b>	56,3	25	18,8
<b>PI</b>	100	-	-

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Si se toman a todos los legisladores como un único conjunto puede verse como casi la mitad de los mismos se posiciona a favor de formar parte de algún régimen internacional que implique cambios en la soberanía bajo formatos de construcción institucional supranacional. Mientras que un tercio de los legisladores prefiere explícitamente los formatos intergubernamentales, mientras que dos de cada diez se ubican en una postura equidistante entre los dos grupos anteriores.

Si se realiza un análisis segmentando los datos según el partido de pertenencia del legislador puede señalarse que solamente en el FA existe una mayoría clara a favor de la supranacionalidad, posicionándose a favor casi ocho de cada diez legisladores, no presentando diferencias significativas entre sus alas. En el PI el posicionamiento a favor de la intergubernamentalidad es unánime y en el PN alcanza el 72,2% de las opiniones. El PC por su parte, si bien se manifiesta a favor de la intergubernamentalidad, solamente alcanza un acumulado en esta opción del 52% de las opiniones.

Las alas derechas del PC y el PN tienen un porcentaje de apoyo a la intergubernamentalidad levemente mayor que la media de sus partidos. Aunque debe decirse que en el caso del PN ambas alas muestran un nivel alto de opiniones a favor de la intergubernamentalidad, lo que puede vincularse con su tradición nacionalista y defensora de la soberanía nacional.

En el PC, el menor énfasis en la intergubernamentalidad queda visibilizado de una forma mayor en su ala izquierda, donde el 60% de las opiniones se coloca en un posicionamiento equidistante de la supranacionalidad y la intergubernamentalidad. Aunque debe señalarse que ninguno de los legisladores de esta ala del PC se manifiesta a favor de la supranacionalidad. Esta posición en el PC, donde el apoyo a los procesos intergubernamentales es sensiblemente menor puede vincularse con su tradición y la trayectoria de actuación en política exterior del PC, vinculada a la promoción del multilateralismo y al desarrollo de regímenes internacionales y mecanismos vinculantes a nivel internacional que se remontan por ejemplo a la actuación de José Batlle y Ordoñez en temáticas como el arbitraje de conflictos internacionales.

El posicionamiento en este eje tiene por una parte una directa relación con la orientación que los actores tendrán en su accionar frente a la integración regional. Quienes se posicionan a favor de la supranacionalidad impulsarán procesos de integración que vayan más allá de la dimensión económico-comercial, mientras que los que se posicionan en contra tenderán al aperturismo y el relacionamiento económico con

bloques y países diversos, más allá de la integración regional. A nivel global, podría razonablemente pensarse que los actores que se posicionan a favor de la supranacionalidad también impulsarán transformaciones en el sistema multilateral.

#### 6.1.4 Las tradiciones en la política exterior.

En esta dimensión se reconceptualizaron las tradiciones en política exterior. En el capítulo 4 se propone la utilización de cuatro categorías a partir del cruzamiento de dos variables dicotómicas, el posicionamiento en el eje izquierda – derecha y la concepción sobre la comunidad (cosmopolitismo – patriotismos). Estas categorías se denominaron como Tradición Universalista Colorada, Tradición Resistente del Partido Nacional, Tradición Internacionalista de Izquierda y Tradición Resistente Regionalista de Patria Grande. En el capítulo dos se describe la metodología utilizada para recoger las opiniones de los legisladores sobre la autoidentificación de los legisladores con las tradiciones sobre la política exterior, y la identificación de las predominantes en su partido y en su fracción. Para simplificar la recolección de la información se le brindó a los legisladores una serie de opciones: internacionalismo, panamericanismo, latinoamericanismo, o nacionalismo.

Si se analizan los datos presentados en la tabla 96 puede verse que más de la mitad de los legisladores de cada partido se identifica con una misma tradición de política exterior: latinoamericanismo el FA, nacionalismo el PN e internacionalismo el PC. Sin embargo, el internacionalismo tiene un peso importante en el FA y el latinoamericanismo lo tiene en el PN. Aunque más alejado de la primera opción en comparación con los dos partidos anteriores, el panamericanismo ocupa el segundo lugar en el PC. Los legisladores del PI se identifican con el internacionalismo en su totalidad.

**Tabla 96. Tradiciones en política exterior por partido.**

		Nacionalismo	Latinoamericanismo	Panamericanismo	Internacionalismo	Otros
FA	Legislador	4,5	54,5	3	36,4	1,5
	Fracción	3,2	55,6	3,2	36,5	1,6
	Partido	-	65,6	-	24,4	-
PN	Legislador	60	25,7	-	14,3	-
	Fracción	65,7	22,9	-	11,4	-
	Partido	68,6	20	2,9	8,6	-
PC	Legislador	4,8	4,8	14,3	76,2	-
	Fracción	5	5	10	80	-
	Partido	4,8	4,8	9,5	81	-
PI	Legislador	-	-	-	100	-
	Fracción	-	-	-	100	-
	Partido	-	-	-	100	-

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*



La mayoría de los legisladores de cada partido considera que la fracción a la que pertenecen tiene la misma tradición en política exterior que la que ellos manifiestan individualmente. La frecuencia de la tradición mayoritariamente adjudicada a la fracción de pertenencia es levemente superior a la registrada individualmente dentro de cada partido.

La mayoría de los encuestados considera que el partido al que pertenecen tiene la misma tradición en política exterior que la que ellos manifiestan individualmente. Sin embargo, las diferencias son mayores que con respecto a la fracción. Un 11% de los legisladores del FA no se autodefine como latinoamericanista pero considera que su partido sí lo es. Lo mismo ocurre en el caso del nacionalismo para el PN (9%) y con el internacionalismo para el PC (5%).

En conclusión, la tradición del partido y de la fracción parece ser relativamente más homogénea que la de sus integrantes. El PC es el más homogéneo, tanto a nivel individual como de partido y fracción, y el FA es el más heterogéneo. El PN se encuentra entre ambos, aunque más cerca del FA.

**Tabla 97. Tradiciones en política exterior por alas de partido y por fracciones del FA.**

		Nacionalismo	Latinoamericanismo	Panamericanismo	Internacionalismo	Otros
<b>Fracciones del FA</b>						
<b>PS</b>	Legislador	-	45,5	-	54,5	-
	Fracción	-	36,4	-	63,6	-
	Partido	-	60	-	40	-
<b>VA</b>	Legislador	-	50	-	50	-
	Fracción	-	100	-	-	-
	Partido	-	100	-	-	-
<b>FLS</b>	Legislador	5,9	52,9	5,9	29,4	5,9
	Fracción	5,9	35,2	5,9	47,1	5,9
	Partido	-	64,7	-	35,3	-
<b>CAP-L</b>	Legislador	-	66,7	-	33,3	-
	Fracción	-	100	-	-	-
	Partido	-	100	-	-	-
<b>PCU</b>	Legislador	-	-	-	100	-
	Fracción	-	-	-	100	-
	Partido	-	66,7	-	33,3	-
<b>MPP</b>	Legislador	6,7	63,3	3,3	26,7	-
	Fracción	3,6	75	3,6	17,9	-
	Partido	-	63,3	-	36,7	-
<b>Alas ideológicas de partido</b>						
<b>Ala izquierda FA</b>	Legislador	5,6	58,3	2,8	33,3	-
	Fracción	3	69,7	3	24,2	-
	Partido	-	65,7	-	34,3	-
<b>Ala derecha FA</b>	Legislador	3,3	50	3,3	40	3,3
	Fracción	3,3	50	3,3	40	3,3
	Partido	-	65,5	-	34,5	-
<b>Ala izquierda PN</b>	Legislador	62,5	25	-	12,5	-
	Fracción	68,8	25	-	6,3	-
	Partido	75	18,8	-	6,3	-
<b>Ala derecha PN</b>	Legislador	57,9	26,3	-	15,8	-
	Fracción	63,2	21,1	-	15,8	-
	Partido	63,2	21,1	5,3	10,5	-
<b>Ala izquierda PC</b>	Legislador	-	-	20	80	-
	Fracción	-	-	20	80	-
	Partido	-	-	20	80	-
<b>Ala derecha PC</b>	Legislador	6,3	6,3	12,5	75	-
	Fracción	6,7	6,7	6,7	80	-
<b>PC</b>	Partido	6,3	6,3	6,3	81,3	-

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

En la tabla 97 puede verse como dentro del FA, la mayoría de los legisladores del MPP, el FLS y la CAP-L se identifica con el latinoamericanismo. Los integrantes del PCU lo hacen con el internacionalismo en su totalidad, los del PS lo hacen mayoritariamente con el internacionalismo, y los de la VA se dividen en mitades iguales entre latinoamericanismo e internacionalismo. Tanto en el MPP como en el FLS y la CAP-L, el internacionalismo ocupa el segundo lugar. Las otras opciones no superan el 7% en ninguna de las fracciones consideradas.

En el caso del PC, el 75% de los encuestados de VU y el 80% de los del ProBa se consideran internacionalistas. La diferencia entre ambas fracciones refiere a la distribución del 20% restante: mientras que en ProBa es completamente panamericanista, en VU se divide entre panamericanismo, latinoamericanismo y nacionalismo.

En lo que refiere al PN, los encuestados tanto del Herrerismo como de Alianza Nacional se autodefinen mayoritariamente como nacionalistas, siendo el porcentaje mayor en el segundo caso. En ambas fracciones, los siguientes lugares están ocupados por el latinoamericanismo y el internacionalismo.

Dentro del FA, la mayoría de los encuestados del MPP, la VA y la CAP-L considera que la fracción a la que pertenecen es latinoamericanista. Existe un desfase entre la respuesta a nivel individual y de fracción en el caso del FLS, donde la mayoría de los encuestados se autoidentifica con el latinoamericanismo pero considera que la tradición de su fracción es el internacionalismo. El latinoamericanismo queda en segundo lugar. Por su parte, la mayoría de los integrantes del PS y del PCU (este último en su totalidad) cree que su fracción es internacionalista, lo cual coincide con la su auto-identificación.

No se registran mayores variantes entre la autoidentificación de los encuestados y la tradición de la fracción a la que pertenecen en las fracciones del PC. Solo crece levemente la cantidad de legisladores que sostienen que VU se identifica con el internacionalismo. Mientras que en el PN, ambas fracciones consideran mayoritariamente que su fracción es nacionalista, aun en mayor medida de lo que habían manifestado a nivel individual. Nuevamente, a nivel de fracciones, parece ser más homogénea la opinión sobre la tradición de la fracción de pertenencia que la autoidentificación.

Reforzando la conclusión anterior, todas las fracciones del FA opinan mayoritariamente que su partido es latinoamericanista. El internacionalismo ocupa el segundo lugar en todos los casos, excepto en la VA y la CAP-L cuyos legisladores se pronuncian por el latinoamericanismo en su totalidad. Lo mismo ocurre con el nacionalismo en las fracciones del PN, ocupando el segundo lugar el latinoamericanismo (en el Herrerismo y Alianza Nacional); y con el internacionalismo en las fracciones del PC, ocupando el segundo lugar el panamericanismo en ProBa, y el panamericanismo, el latinoamericanismo y el nacionalismo en VU.

En conclusión, a nivel de fracción, tanto el PN como el PC muestran coherencia entre la autoidentificación de los legisladores con la tradición identificada para la fracción y el partido (nacionalismo e internacionalismo respectivamente). Sin embargo, en el FA la cuestión es diferente según la fracción considerada. La coherencia en los tres niveles se da en el caso del MPP y la CAP-L (latinoamericanismo). En el caso del PS y del PCU,

la mayoría de los legisladores se autoidentifica con la tradición identificada para la fracción (internacionalismo) pero no para el partido (latinoamericanismo). Por su parte, la mayoría de los legisladores del FLS se autoidentifica con la tradición identificada para el partido (latinoamericanismo) pero no para la fracción (internacionalismo). En el caso de la VA, la identificación para la fracción y el partido coinciden (latinoamericanismo), pero los legisladores a nivel individual se encuentran divididos en mitades iguales en su autoidentificación (latinoamericanismo e internacionalismo).

La distribución relativa de las tradiciones de política exterior del encuestado no difiere entre las alas ideológicas de cada partido. En el FA, sin embargo, adquiere un peso algo mayor el latinoamericanismo en el ala izquierda. La misma conclusión se aplica para la distribución de las frecuencias dentro de las fracciones de los partidos, con la excepción del FA: mientras que el 70% de su ala izquierda considera que su fracción es latinoamericanista, el 50% del ala derecha del partido cree que la fracción a la que pertenece es internacionalista (el latinoamericanismo ocupa el segundo lugar, con el 40%). No se registran variantes importantes en la distribución de frecuencias de la tradición del partido por alas ideológicas.

En términos generales puede concluirse que en el PC la tradición partidaria en política exterior es el universalismo con aspectos pro occidentales y panamericanistas, en el PN el nacionalismo recoge elementos vinculados a lo regional de raigambre hispana, mientras que en el FA conviven dos tradiciones, el internacionalismo de izquierda y una versión de la tradición resistente de cuño regionalista que visualiza la comunidad en términos de Patria Grande. La primera es mayoritaria en el ala derecha del FA, mientras la segunda es mayoritaria en el ala izquierda, sin que por ello sean hegemónicas en cada una de estos polos.

**Tabla 98. Identidad, más allá de uruguayo, de los legisladores por partido.**

	Solo uruguayo	Mercosureño	Sudamericano	Latinoamericano	Americano	Rioplatense*	Ciudadano del Sur	Ciudadano del mundo	Brasileño*
<b>FA</b>	4,5	7,6	12,1	53,0	3,0	-	4,5	13,6	1,5
<b>PN</b>	30,6	5,6	19,4	33,3	5,6	2,8	-	-	-
<b>PC</b>	19,0	-	4,8	33,3	-	-	-	38,1	-
<b>PI</b>	50,0							50,0	

*\*Estas identificaciones surgieron espontáneamente de los encuestados.*

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

En la tabla 98 se recogen las repuesta de una pregunta que permite agregar información a esta dimensión. La misma refería a que identidad tenían los mismos más allá de uruguayos. Como puede verse en el FA la predominancia de lo latinoamericano ocupa

más del la mitad de las preferencias, y abarca a siete de cada diez legisladores si se agregan otras identidades subregionales como sudamericano o mercosureño. Esto muestra consistencia con la idea latinoamericanista predominante en el partido. En el PN, consistentemente con la tradición resistente nacionalista, se registra un alto número de respuestas que reafirman el sentirse solamente uruguayos (30%). Mientras que en este partido la identidad latinoamericana aparece como la más importante luego de la de uruguayo, y acumula más de la mitad de las opiniones si se agregan el resto de las identidades de carácter regionalista. En el PN, adicionalmente, no aparece ninguna mención a identidades que vayan más allá de los límites de la región. A diferencia de lo que ocurre en el PC donde la opción ciudadano del mundo, en tanto identidad universalista, es la que recibe más respuestas (38,1%), en sintonía con su tradición en política exterior. Adicionalmente debe señalarse que se registraron dos respuestas espontáneas. Un legislador del FA señaló tener como segunda identidad la de brasileño y en el caso de un legislador del PN señaló tener como segunda identidad la de rioplatense. En el caso de este último su fundamentación se remontó a los procesos independentistas y recordó las relaciones entre blancos y federales en la primera mitad del siglo XIX.

Al sumar al análisis la información que emerge del procesamiento de las entrevistas puede verse que en el PC la visión universalista, occidentalista y con ciertos elementos panamericanistas, es imperante en la colectividad. La misma se materializa en preferencias multilateralistas, juristicistas, con un internacionalismo cosmopolita con ciertos aspectos pro occidentales que incluyen aspectos civilizatorios. Un miembro del ala izquierda del PC señalaba en su entrevista:

*“La inserción internacional uruguaya está condicionada por pertenecer a occidente [...]. Esto no es solo una ubicación histórico-geográfica, es una manera de entender al ser humano y sus relaciones con los demás, de entender el pensamiento religioso como una expresión del pensamiento humano y no como una adhesión incondicional, la laicidad es parte de esto, de la tolerancia garantizada por las libertades”*

En el mismo sentido señalaba un ex senador de esta misma ala del PC durante su entrevista:

*“Nuestra ubicación es a partir de los círculos concéntricos de un país rioplatense, latinoamericano y occidental. En todos los foros internacionales su*

*primer principio es la defensa del derecho internacional y de las soluciones pacíficas, tal cual ordena nuestra Constitución. Actúa desde una posición proclamadamente democrática, pero no discrimina las relaciones diplomáticas en función de identidades diversas. Como país rioplatense procura la integración regional, siempre dentro del concepto de regionalismo abierto, nunca de neo-proteccionismo. Su leit motiv ha sido, desde siempre, un comercio justo, libre y transparente. Dentro de estos principios, procura adaptar su orientación a las exigencias de una realidad que impone, sin tergiversar el rumbo, la búsqueda de caminos prácticos.”*

La evocación de “los orígenes” en el caso de la tradición política del PC se retrotrae al gobierno de la Defensa y su cosmopolitismo, al panamericanismo y multilateralismo del batllismo y a una visión occidentalista y humanista. Como señaló un diputado: *“El Partido Colorado sigue siendo universalista, en un mundo que cambió. [...] José Batlle y Ordoñez tenía una mirada cosmopolita y multilateral, creo yo que mirando la idea de Paz perpetua de Kant, proponiendo una visión que luego Wilson impulsó en la Sociedad de Naciones.”*

En filas del PN las entrevistas mostraron la convivencia de dos tradiciones, o interpretaciones de la tradición resistente. Una que reivindica lo nacional de una forma preponderante, mientras otra construye lo nacional desde una mirada con un perfil más regionalista. La primera, reivindica su origen herrerista y un accionar pragmático. Un senador de este sector, cuando fue entrevistado, definió: *“Nacionalismo es poner los intereses de mi país ante cualquier otro.”* Mientras que un diputado del mismo sector señalaba:

*“La visión herrerista de la política exterior tiene una apelación fuerte al valor patria, con una prioridad en valores sin perjuicio de que busquemos la apertura [...], sin perjuicio que hay otros compañeros en el Partido que entienden que es necesario que Uruguay desarrolle la defensa del interés nacional desde una sucesión de cosas que tienen que ver con los vínculos, desde la geografía, desde la geopolítica, con la región. [...] En el herrerismo hay una visión americana originaria, hispanoamericana, de la raza hispanoamericana. Nosotros tenemos una diferencia con la visión latinoamericana que hay en otros estados donde hay una gran presencia indígena, allí hay una concepción diferente. Desde el*

*Uruguay, desde el Partido Nacional en el Uruguay la visión es más hispanoamericana que latinoamericana.”*

Sin embargo, dentro del PN algunos entrevistados señalaron tener una mirada con un énfasis más regional. Como es el caso de este senador que manifestó: *“El nacionalismo es complementario con el latinoamericanismo y el panamericanismo, pero no con el internacionalismo”*. Otro senador se autodefinía de la siguiente forma: *“Yo soy un nacionalista que defiende el interés nacional vinculado con el proyecto regional.”* Reflexionando sobre la coexistencia de estas dos miradas dentro de la colectividad nacionalista, un diputado reflexionaba de la siguiente forma:

*“Si se mira la Doctrina Rodríguez Larreta, con una visión panamericanista, que en cierta medida comprometía el interés nacional en función de un interés colectivo global, ahí ve una diferencia que hay entre el nacionalismo independiente y el herrerismo. En esa ocasión hubo una confrontación sobre desde dónde y hasta dónde va el interés nacional, el regional y el colectivo. El nacionalismo independiente tiene una visión más regionalista.”*

Esta visión regionalista también parece mostrar matices sobre la definición de lo que se entiende por región. Mientras algunos legisladores se aproximaron a la idea de lo panamericano, otros se identificaron con lo hispanoamericano en clave de raíz española, mientras otros lo hicieron en clave latinoamericanista. Un senador del ala izquierda del PN señalaba al ser entrevistado:

*“El Partido Nacional era latinoamericanista [...]. Ahora estamos lejos del partido de Herrera, de Saravia y de Wilson, que pensaban en una integración latinoamericana y defenderla de cualquier manera, más allá de las diferencias ideológicas. Yo creo que el partido se ha metido en esa competencia de chocar con el Frente Amplio en este tema porque sí nomás [...], esa confrontación lo lleva a pegar donde no debe pegar. Porque en definitiva la alianza de América Latina pasa por los recursos estratégicos, y si somos la última reserva agrícola del planeta somos aliados estratégicos queramos o no [...].”*

Esta mirada que enfatiza la diferenciación en los posicionamientos en política exterior a partir de las lógicas de la competencia política emergió en varias entrevistas. Un senador herrerista señaló sobre los posicionamientos más latinoamericanistas dentro del PN:

*“Oribe nos decía nacionalismo, independencia, americanismo. [...] Hay otra corriente que se siente identificada con el peronismo [...] pero estas ideas de Patria Grande son una paparruchada [...]. Latinoamérica es un conglomerado de pueblos muy distintos. [...] sí creo en confluencia de intereses, no solamente comerciales, también geopolíticos.”*

Dentro del FA también se identifican tradiciones diferentes en política exterior, que siendo de izquierda unas enfatizan el internacionalismo y otras la idea de “Patria Grande”. Como señaló un senador del ala izquierda de este partido: *“En el Frente estamos indefinidos, hay grupos que son internacionalistas, que forman parte de internacionales. Otros somos más latinoamericanistas.”*

Esta visión se identifica con el latinoamericanismo. Como señaló un entrevistado del ala izquierda del FA: *“Cuando hablamos de latinoamericanismo pensamos en la continentalidad”*. Los entrevistados que se identificaron con esta tradición hicieron vinculaciones en clave histórica, de identidad, cultura y derrotero común. De alguna forma subyace en este discurso la construcción de un mito fundante de una nación latinoamericana preexistente y a la vez forjada en las revoluciones independentistas, balcanizada y llevada a la dependencia y el sojuzgamiento del imperialismo y las oligarquías locales. Un legislador del ala izquierda del FA señalaba en este sentido: *“Somos continuadores de una visión artiguista de Patria Grande. Más allá de la construcción artificial de las fronteras nos vemos como parte de una nación más grande y con una tarea a construir.”* Otro legislador del mismo sector señalaba una tensión entre lo nacional y la “Patria Grande” al decir que: *“Hacer la Patria Grande tiene cosas ambiguas, porque tiene la visión más grande pero también desde la propia realidad nacional. Es la construcción de algo grande pero sin desconocer los procesos particulares de cada una de las naciones. Es el federalismo artiguista.”*

Esta posición es discutida desde algunas perspectivas internacionalistas que consideran que esta perspectiva trae elementos más nacionalistas que regionalistas. Un senador frenteamplista señalaba al respecto: *“El discurso de Patria Grande a veces se vacía, hay que elaborar teoría y no quedarse en el discurso de barricada.”* Otros legisladores separaron la visión latinoamericanista, de lo que ellos señalan es nacionalismo. Un ejemplo de esto es la expresión de un diputado frenteamplista que sostiene: *“En el Frente Amplio convive un internacionalismo, con otra postura más latinoamericanista y, también, con un nacionalismo que no se expresa en la Patria Grande si no adentro*



*de los límites nacionales, agarrados de los intereses nacionales. Hay un chauvinismo nacionalista en una parte de la izquierda.”*

El internacionalismo de la izquierda también muestra visiones diferentes a su interior. Un senador del ala derecha del FA definió su internacionalismo de la siguiente forma:

*“Entiendo el internacionalismo como la base de un país muy abierto, que por supuesto presta mucha atención a la región, pero que la toma como el punto de partida para la relación con todo el mundo. Es un internacionalismo de regionalismo abierto. [...] hay sectores que no comparten esto, que no comparten el grado de apertura, [...] que ponen más énfasis en la región [...], en una economía más cerrada. Hay matices en este tema y en otros temas de política económica.”*

Dentro de esta misma ala del FA, pero también en los sectores de origen marxista presentes tanto en esta como en la otra ala del partido de gobierno, existen divergencias con este internacionalismo que se traduce un posicionamiento de regionalismo abierto. Desde otra óptica un legislador se definía internacionalista de la siguiente forma: *“El internacionalismo es identificarse e intentar defender aquellos intereses que a nivel global apunten en la dirección de la construcción de un nuevo modelo de sociedad. Tratar de defender valores que uno tiene incorporado a ese proyecto de futuro.”*

Como puede verse no hay unanimidades sobre la interpretación o relectura constante que los partidos, o los sectores, hacen de sus tradiciones en política exterior. Las tradiciones son reinterpretadas y ajustadas según el presente. Son pasados útiles que construyen justificaciones de la acción presente y fundamentan los derroteros que se proyectan a futuro. Estas tradiciones se mantienen vivas porque se adaptan homeostáticamente como los principales actores del sistema político uruguayo: sus partidos y sus fracciones.

#### **6.1.5 De las matrices de política exterior a los lineamientos programáticos.**

En el cuadro 11 se resumen los valores asumidos por las dimensiones de las matrices de política exterior de los partidos y sus ala ideológicas en tanto agrupamientos de fracciones. Los valores imputados para cada dimensión, según unidad de análisis, corresponden a la categoría que registra mayor frecuencia de respuestas por parte de los legisladores en tanto unidades de observación. Para codificar la dimensión posicionamiento frente al modelo de desarrollo se tomaron las medias del posicionamiento de los actores en un continuo Estado – Mercado, en el que se utilizó

una escala donde uno es la posición que da mayor importancia al Mercado y seis al Estado (ver tabla 90). Posteriormente se recodificaron los valores de la siguiente manera: uno y dos como Centrado en el Mercado, tres como Mix Mercado – Estado, cuatro como Mix Estado – Mercado y cinco y seis como centrado en el Estado.

**Cuadro 11. Matrices de pensamiento en política exterior por partido y ala de partido.**

	<b>Posicionamiento frente al Modelo de Desarrollo</b>	<b>Posicionamiento frente al Régimen Político</b>	<b>Posicionamiento frente a la Integración Regional</b>	<b>Tradición en Política Exterior</b>
FA	Estatista	Demócrata	A favor de la supranacionalidad	Latinoamericanista
FA ala izquierda	Estatista	Populista	A favor de la supranacionalidad	Latinoamericanista
FA ala derecha	Mix Estado – Mercado	Demócrata	A favor de la supranacionalidad	Internacionalista
PN	Centrado en el Mercado	Demócrata	A favor de la intergubernamentalidad	Nacionalista
PN ala izquierda	Centrado en el Mercado	Demócrata	A favor de la intergubernamentalidad	Nacionalista
PN ala derecha	Centrado en el Mercado	Demócrata	A favor de la intergubernamentalidad	Nacionalista
PC	Centrado en el Mercado	Demócrata	A favor de la intergubernamentalidad	Internacionalista
PC ala izquierda	Centrado en el Mercado	Demócrata	Intergubernamentalidad con supranacionalidad	Internacionalista
PC ala derecha	Centrado en el Mercado	Demócrata	A favor de la intergubernamentalidad	Internacionalista
PI	Mix Mercado – Estado	Demócrata	A favor de la intergubernamentalidad	Internacionalista

*Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.*

Como puede observarse la mayor homogeneidad entre alas de partidos se da en el PC y en el PN donde existe coincidencia entre los valores asumidos entre todas las dimensiones en el caso del segundo y en tres de cuatro en el caso del tercero. El ala izquierda del PC, tal como se señaló anteriormente, muestra un menor rechazo a la participación en regímenes internacionales que impacten sobre la soberanía nacional a partir de instituciones supranacionales, elemento que puede vincularse con la tradición de la acción batllista en política exterior.

Entre ambos partidos, PN y PC, existe coincidencia en tres de las cuatro dimensiones. El posicionamiento ante el modelo de desarrollo, el régimen político y la integración regional coinciden, e incluso puede decirse que comparten una visión soberanista que puede ser algo recelosa con lo regional que puede potenciar una mirada aperturista al mundo.

Entre los partidos fundacionales, PN y PC, y el FA existe divergencia no solamente en términos de su tradición en política exterior. Entre el FA y el PC y el PN existen diferencias en torno al posicionamiento ante el modelo de desarrollo, donde el FA es

estatista y los partidos fundacionales se centran en las dinámicas de mercado. En aspectos relativos a la integración regional, mientras el PC y el PN se posicionan a favor de procesos con estructuras institucionales intergubernamentales, el FA se posiciona a favor de la supranacionalidad. Estos elementos pueden indicar algunos aspectos que permiten comprender el posicionamiento coincidente en política exterior del PN y el PC y sus divergencias en relación al FA. El PI también se encuentra más cercano al PC y al PN, ya que tiene una coincidencia en términos de posicionamiento frente al régimen político y frente a la integración regional, y una coincidencia parcial en lo que atañe al modelo de desarrollo, ya que manifiesta preferencias por un modelo mixto entre Estado y mercado, donde el segundo emerge con un mayor peso que el primero.

Como ya se señaló, la mayor heterogeneidad se registra dentro del FA. Entre el ala derecha y el ala izquierda existen divergencias en tres de las cuatro dimensiones escogidas para el análisis, solamente coincidiendo en preferencias por integrarse en procesos regionales donde exista construcción institucional supranacional. Las tradiciones en política exterior mayoritarias en cada ala, como se señaló en el apartado anterior, son diferentes: latinoamerista el ala izquierda e internacionalista el ala derecha. Esto puede impactar en un énfasis más regionalista del ala izquierda. Al igual que la divergencia en la dimensión posicionamiento ante el régimen político, donde el ala izquierda es mayoritariamente populista, puede favorecer una tendencia mayor a identificarse y tender a relacionarse con gobiernos de cuño neopopulista o nacional popular y perfil progresista, como los casos de los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Mientras que el ala derecha del FA puede identificarse con la socialdemocracia europea y las experiencias socialdemócratas de la región como es el caso de Brasil y Chile.

La divergencia entre las alas del FA también se visibiliza en lo relativo al posicionamiento frente al modelo de desarrollo. Mientras el ala izquierda se manifiesta estatista, el ala derecha se posiciona a favor de un modelo mixto entre Estado y mercado, donde el primero tiene un papel relativamente más importante que el segundo. Si se compara al PI, con el ala derecha del FA se verá que hay coincidencia en dos de las dimensiones, tradición política y posicionamiento ante el régimen político. Existiendo también una relativa proximidad sobre el posicionamiento ante el modelo de desarrollo, donde en ambos casos se manifiestan a favor de un sistema mixto entre

Estado y mercado, aunque el PI enfatiza el rol del segundo y el ala derecha del FA hace énfasis en el papel del primero.

Luego de construir y analizar las matrices de política exterior que componen el nivel de las filosofías públicas de izquierda y derecha, se intenta avanzar hacia la sistematización conceptual de las ideas programáticas, en tanto segundo nivel de ideas que se constituyen en lineamientos estratégicos que guían la formulación de soluciones, o políticas concretas que se realizarán para abordar las problemáticas emergentes en la arena de la política exterior. El producto de este ejercicio se presenta en el siguiente cuadro, a partir de la reelaboración de las propuestas teóricas de Rodinei Silva (2014) y el análisis empírico realizado en esta investigación.

**Cuadro 12. Ideas programáticas correspondientes a las filosofías públicas de izquierda y de derecha sobre política exterior.**

<b>Izquierda</b>	<b>Derecha</b>
Inserción comercial internacional planeada y centralizada por el Estado.	Inserción comercial internacional competitiva y descentralizada.
Relaciones exteriores basadas en ideologías políticas y económicas afines.	Relaciones exteriores basadas en el aperturismo a partir de una noción de acción basada en pragmatismo político y económico fundamentado como “aideológico”.
Integración más allá de la economía esencialmente regional (MERCOSUR, América del Sur y Latina).	Apertura y relacionamiento económico con bloques y países diversos (Unión Europea, EEUU, NAFTA, etc.), más allá de la integración regional.
Actitud crítica frente a los acuerdos de libre comercio.	Apoyo a los acuerdos de libre comercio.
Cuestionamiento al libre flujo de mercancías.	Defensa del libre flujo de mercancías.
Priorización de las relaciones Sur-Sur (independientemente de su relevancia comercial).	Priorización en Relaciones Norte-Sur y en relaciones Sur-Sur (solamente países relevantes comercialmente).
Foco en relaciones políticas internacionales.	Foco en relaciones económicas internacionales.
Mayor énfasis en el proteccionismo doméstico o regional frente al comercio internacional.	Mayor énfasis en la liberalización doméstica y frente al comercio internacional.
Impulso de la reforma profunda del sistema multilateral (reestructuración).	Reformas puntuales en el sistema multilateral (mejoras).
Crítica a la globalización y al liberalismo comercial.	Defensa de la globalización y del liberalismo comercial.
Discurso de defensa, nacionalización, monopolio o control del Estado sobre recursos y empresas estratégicas o energéticas.	Discurso de desnacionalización o de libre competencia en la exploración y explotación de recursos estratégicos o energéticos.

*Fuente: Reelaboración propia a partir de Rodinei Silva (2014: 245).*

Se retomó la dicotomización asumiendo el planteo teórico de Duverger (1957), lo que no anula la existencia en la práctica de posiciones intermedias en este continuo. Las filosofías públicas de izquierda y de derecha aparecen como las responsables de las orientaciones que impulsan los actores. Para aportar más elementos sobre la validez de las conceptualizaciones presentadas en el cuadro 12 se presenta a continuación un análisis que aborda el debate sobre la inserción económica internacional del Uruguay. Este debate contrapuso la apertura comercial en clave liberal a la apuesta regional en clave de integración productiva. Para ilustrar estas posiciones se recogen argumentos de los discursos de los senadores sobre la propuesta de TLC con Estados Unidos de América durante el primer gobierno del FA.

En dicho debate la construcción discursiva planteaba una dicotómica entre la apuesta a la región versus la apertura al mundo, y particularmente en sintonía con Estados Unidos de América, a la vez que ayudaba a visibilizar las convergencias y divergencias a nivel inter e intrapartidario. Se presentan aquí un análisis estructurado a partir de las dimensiones presentadas en el cuadro 12 como forma de fundamentación ampliada de la pertinencia de la selección de las dimensiones programáticas.

En primer término debe señalarse que el cambio de gobierno, y por lo tanto la alternancia ideológica, generó un cambio en la orientación de la política exterior. Esto llevó a que el PN y el PC, socios coalicionales en la posdictadura, construyesen el discurso de la ruptura de consensos en política exterior. En este sentido, durante el debate sobre la firma de un TLC con Estados Unidos, Jorge Larrañaga, líder del PN, señalaba: *“La política exterior debe ser una política de Estado, una política con el mayor acuerdo posible [...] cuando este Gobierno comenzó a funcionar, la política exterior ha sido una política de partido.”* (22-23/08/2006).<sup>163</sup>

En aquél debate, uno de los elementos centrales de divergencia fue el papel del Estado en la inserción internacional. Larrañaga recogía las expresiones del Ministro de Relaciones Exteriores Reinaldo Gargano al decir que: *“[...] el señor Canciller sentenció que la inserción internacional debe respetar aquella definida por el programa del Frente Amplio; ante todo: defender la producción nacional.”* (22-23/08/2006).

El debate sobre la inserción internacional muestra como desde la centroderecha del escenario político se estructura un argumento que contrapone un accionar pragmático en política exterior, visto como el correcto, mientras que se cataloga al accionar de izquierda como ideológico. En este sentido señalaba Francisco Gallinal (PN) en 2006:

*“El ingreso de Venezuela al Mercosur, [...] está basado en la opinión del propio Gobierno en cuanto a una afinidad de carácter ideológico. La resolución que adopta el MERCOSUR [...] rechazando al ALCA, también es una definición con un contenido ideológico muy decidido y muy claro [...]. Asimismo, lo que surge del Programa de Gobierno del Frente Amplio respecto al rechazo a la posibilidad de un entendimiento*

---

<sup>163</sup> Todas las citas de estas fechas corresponden al Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 109, T. 435, disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20060822s0034.htm>

*de estas características con los Estados Unidos, tiene un contenido ideológico; un fundamento y un basamento de carácter ideológico.” (22-23/08/2006).*

Criticando esta postura, Alberto Couriel (FA) manifestaba: *“A veces se acostumbra a decir que los que hablan de ideología son los de la izquierda; y en realidad los hay, pero muchas veces los ideólogos son los de la derecha, que entienden que una cosa es necesariamente buena aunque los fundamentos que se puedan dar no tengan nada que ver con la realidad.” (22-23/08/2006).* Esta discusión hace referencia al carácter de los intereses nacionales. Subjetivos en su construcción para unos y objetivos para otros, solamente necesitando la racionalidad técnica para su correcta formulación, como señalaba Isaac Alfie (PC) al decir que: *“No se puede seguir esperando una discusión ideológica viendo que el mundo pasa; no se puede seguir dependiendo de ideologías perimidas; debemos entrar al mundo moderno.” (22-23/08/2006).*

Este razonamiento por parte de algunos actores también fundamenta la necesidad de la apertura al mundo en clave liberal como estrategia de inserción. En este sentido Jorge Larrañaga señalaba en 2006 que:

*“El Partido Nacional cree en el Mercosur, pero no en éste de la hipocresía, de la pequeñez, de la estridencia, de los discursos populistas [...]. El Mercosur es un proyecto comercial [...] abierto que le permita al país insertarse en la región [...] que nos posibilite abrirnos al resto del mundo. [...] el Mercosur tiene que ser una oportunidad, pero no puede ser una trampa. [...] los fines y objetivos [...] son esencialmente comerciales y se resumen en la constitución de un mercado común.” (22-23/08/2006).*

En el FA las posiciones internas en este debate, como se ha señalado anteriormente, mostraron divergencias. Mientras se registraron posiciones fuertemente regionalistas apostando a la integración productiva, otros se manifestaron más favorables a la apertura comercial bilateral. En este sentido se posicionó Danilo Astori (FA), el Ministro de Economía y Finanzas de ese entonces, al plantear la posibilidad de tener un TLC con Estados Unidos de América, afirmando:

*“[...] la apertura del país [...] es absolutamente fundamental para una economía pequeña como la nuestra [...] nuestro rumbo de la política de inserción internacional se basa en la visión de regionalismo abierto, esto es, no en el proyecto regional como estación terminal porque la vinculación del Uruguay con el mundo no termina aquí, sino como algo muy diferente: una plataforma de lanzamiento al mundo. [...] pienso*

*que Uruguay también tiene que avanzar por la vía bilateral, no sólo por la multilateral [...]. La vía bilateral no sólo no está excluida del rumbo de nuestra política de inserción internacional, sino que la estamos utilizando, como es notorio; estamos intentando progresar por la vía bilateral, y tanto el caso de Estados Unidos como los de India y China son ejemplos del progreso bilateral hacia acuerdos diferentes para Uruguay.” (22-23/08/2006).*

Los partidos fundacionales (PN y PC) manifestaron su apoyo a la iniciativa del TLC. En esa instancia, al igual que en la posterior iniciativa de integrarse como miembro Pleno de la Alianza del Pacífico, Danilo Astori, y la fracción bajo su liderazgo, coincidió con el PN y el PC sobre el rumbo a tomar. En ambos casos la postura aperturista fue bloqueada por la interna del FA.

El posicionamiento a favor del TLC se registró de forma unánime en el PC y el PN. En 2006 Larrañaga señalaba que: “[...] *se reconoce a los acuerdos de libre comercio como la mejor alternativa legal para, efectivamente, lograr ventajas arancelarias en el comercio de bienes y servicios en el marco de la OMC. No existe otra alternativa viable: es TLC o nada.*” (22-23/08/2006). Y en 2013 sostenía que que la Alianza del Pacífico debía podía ser la vía de concreción de un TLC con Estados Unidos de América o con la Unión Europea, a la vez que desde el ala izquierda del FA la oposición al aperturismo fue fuerte (ver punto 5.4). Desde la izquierda emergió un discurso contrario a los TLC, particularmente desconfiado con Estados Unidos y apostando a la región y las relaciones Sur – Sur.

El análisis de los discursos también revela otra dicotomía relacionada con las anteriores. Para la izquierda los asuntos políticos presentan, en ocasiones, una mayor relevancia que los económicos. Esa tendencia es criticada desde la otra filosofía pública, como es el caso de la siguiente expresión del excanciller del PN Sergio Abreu: “*Estamos anestesiados por simpatías políticas que son muy importantes y muy legítimas, pero no acumulamos por sublemas, señor Presidente; los países no tienen amigos, tienen intereses.*” (22-23/08/2006).

El posicionamiento frente al modelo de desarrollo económico que los partidos muestran en este debate contrapone una visión desde la izquierda donde la integración productiva y el control de los recursos deben estar en manos de un Estado activo y protector de la producción local, mientras que a esta propuesta se contrapone una mirada en clave liberal. Sobre el freno a las privatizaciones mediante iniciativas populares, acontecidas

en la década de 1990, y señalando los impactos de un TLC con Estados Unidos señalaba Sergio Abreu:

*“¿El Gobierno quiere mantener o no el sistema de monopolios públicos? ¿Es un pecado decirlo? Creo que es importante y va a dar plazos adecuados -como en otros temas- para que los monopolios se puedan dismantelar. Si se van a dar plazos, lo primero que hay que reconocer es que lo que se defendió con un plebiscito, se entrega con un acuerdo. Es muy sencillo. Los plebiscitos que se hicieron quedaron supeditados a una gran negociación con Estados Unidos, donde el imperio nos dice que para la inserción externa del país tenemos que dismantelar lo que decidimos por la vía de la soberanía popular. ¿Es un tema nuestro? No, porque siempre hemos sostenido una posición diferente; es un tema de la fuerza de Gobierno que lo tendrá que laudar.” (22-23/08/2006).*

Desde las posiciones aperturistas los impactos de la globalización se ven como hechos positivos, y se sostienen convicciones sobre el liberalismo económico como el mejor plan de desarrollo y el “*pragmatismo*” como estrategia dominante. En este sentido señalaba el expresidente Julio María Sanguinetti (PC): *“Lo que estamos intentando es lograr el acceso al mercado de los Estados Unidos; estamos queriendo, realmente, considerar al Mercosur, no como una fortaleza neoproteccionista [...] sino como una plataforma de lanzamiento.” (22-23/08/2006).* Mientras desde el FA, no sin disonancias internas, se planteó un discurso que enfatizó en la región, las relaciones con el Sur Emergente y el papel del Estado en el desarrollo y la inserción internacional, desde la oposición se abogó por la apertura comercial como proceso ineluctable fruto de la racionalidad técnica, teniendo en los TLC el instrumento paradigmático. Con estas palabras lo expresaba en 2006 Luis Alberto Heber: *“Me refiero a las instrumentaciones y adecuaciones que ha puesto en práctica a lo que es hoy un mundo pragmático, comercial y globalizado. Los que no se prepararon para esos cambios sumieron a sus pueblos en la pobreza y en la miseria; eso es muy claro.” (22-23/08/2006).*

Desde 1985 la política exterior uruguaya mantuvo una priorización territorial equilibrada entre la región y el mundo, teniendo una multiplicidad de países como “socios”. La tendencia fue desplazarse hacia la apertura mediante la búsqueda de acuerdos entre MERCOSUR y la Unión Europea, o en el marco del ALCA. Entre 2000 y 2005, particularmente luego de rota la coalición de gobierno, la política exterior estrechó el relacionamiento bilateral con Estados Unidos, lo que generó divergencias en el sistema político. La orientación regionalista, no sin matices, se instaló en el primer



gobierno del FA generando, también, divergencias. El segundo gobierno del FA (2010 – 2015) profundizó la orientación regional y su priorización del Sur Emergente, teniendo la alianza con Brasil como elemento clave de su política exterior, y se constituyó en una de las arenas de mayor debate político en el país. Los partidos, sus fracciones, los agrupamientos de fracciones, sus trayectorias históricas, sus ideas y tradiciones, los intereses de los actores en el marco de dinámicas de competencia y cooperación, y el entramado institucional se vuelven elementos ineludibles para comprender la dinámica política de esta política pública, la exterior. Como forma de continuar aportando elementos para comprender la política exterior uruguaya, en el siguiente apartado se coloca la mirada sobre los legisladores y se intentan visibilizar los condicionantes de sus posicionamientos.

## **6.2 Los condicionantes del posicionamiento de los legisladores: instituciones, ideas e intereses.**

La pregunta que se intenta responder en el último apartado de este trabajo es la siguiente: ¿Qué factores condicionan el posicionamiento efectivo de los legisladores en política exterior? Tal como se analiza en el capítulo 1, la literatura sobre la temática identifica tres grupos de variables independientes relevantes: (a) La ideología de los legisladores; (b) la disciplina y la cohesión partidaria; y (c) los intereses de grupos que los mismos representan y el electorado de su distrito, como grupo al que el legislador rinde cuentas (*constituency*).

Para poder determinar qué factores influyen en el posicionamiento de los legisladores en política exterior se utiliza como técnica econométrica la regresión logística. Ésta permite establecer la probabilidad de ocurrir que tiene un evento a partir de un conjunto de variables independientes. La variable dependiente, el evento a explicar, en este caso es el posicionamiento de los legisladores ante “La inserción internacional en el mundo, sin necesidad de acordar posiciones regionales, teniendo al mundo desarrollado como principal aliado”. Al carecer de votaciones parlamentarias nominales en política exterior en el período analizado (2010 – 2015), se utiliza esta simulación de votación como *proxy*.<sup>164</sup> Por lo tanto, existirán dos posibilidades: si el legislador está de acuerdo la variable dependiente asume el valor 1, y si está en contra 0. Los resultados arrojados por

---

<sup>164</sup> En econometría el concepto de proxy se utiliza como idea de “aproximación”, entendiéndose que la variable utilizada puede ser tomada como representativa de una variable latente no observable con la que se espera que tenga un alto grado de correlación.

la regresión logística permiten visualizar las variables independientes que influyen en la varianza dicotómica de la variable dependiente, proporcionando una fórmula matemática que sirve para realizar el cálculo de la probabilidad, en este caso, del acuerdo o desacuerdo del legislador.

En este análisis se incluye a la totalidad de los legisladores, del período 2010 – 2015, encuestados. La cobertura de la encuesta alcanzó el 96% del total de los legisladores, por lo tanto puede decirse que se aplica el análisis sobre la totalidad del universo. Las variables independientes que se seleccionaron para la construcción del modelo de regresión son las más utilizadas en la literatura.

La descripción de estas variables es la siguiente:

*Ideología:* Es atributo del legislador. Se espera que cuanto más a la derecha esté el legislador sea mayor la probabilidad de acuerdo. Se toma como indicador la autoidentificación en el eje izquierda derecha, donde 1 es lo más a la izquierda posible y 10 es lo más a la derecha posible. La expectativa de asociación es positiva.

*Magnitud de la circunscripción:* Es atributo del distrito al que pertenece el legislador. Se asume como *proxy* de *constituency*, y se espera que cuanto mayor sea la magnitud de la circunscripción mayor será la probabilidad de acuerdo del legislador, ya que el mismo se verá menos controlado o “atado” a los intereses locales. Se toma como indicador el número de bancas de la circunscripción electoral. La expectativa de asociación es positiva.

*Pertenencia al partido de gobierno:* Es atributo de los legisladores. Se asume el supuesto, en el caso de un sistema institucionalizado como el uruguayo y a la luz de la evidencia mostrada, que la pertenencia partidaria es una forma válida de aproximarse a visualizar la disciplina y la cohesión partidaria. Atendiendo a sus lineamientos programáticos en la materia, se espera que los legisladores de la oposición estén a favor y los legisladores del partido de gobierno en contra. Esta es una variable *dummy*<sup>165</sup>, teniendo valor 1 cuando el legislador pertenece al partido de gobierno y 0 cuando pertenece a la oposición. La expectativa de asociación es negativa.

---

<sup>165</sup> Variable que asume dos únicos valores posibles, 0 o 1.

Se incluyeron cinco variables de control que son atributos de los legisladores: edad, pertenencia al Partido Nacional, pertenencia al Partido Colorado, sexo y Cámara a la que pertenece el legislador. Adicionalmente, a partir del carácter programático de los partidos uruguayos, al existir interacción entre la variable ideología y la pertenencia partidaria, se incorporaron en el modelo 5 dos variables que dan cuenta de esto, a partir de incluir el producto de ambas.<sup>166</sup> En este caso se agregaron las siguientes variables de interacción: Ideología×Pertenencia al Partido Nacional, e Ideología×Pertenencia al Partido Colorado. En el cuadro 12 se resume la operacionalización de las variables incluidas en el modelo y su correspondiente expectativa de asociación.

**Cuadro 13. Condicionantes del posicionamiento de los legisladores en política exterior. Resumen de variables: independientes, de control y dependiente.**

	<b>Variables</b>	<b>Operacionalización</b>	<b>Signo*</b>
Variables independientes	Ideología	Autoidentificación ideológica en escala 1 a 10, donde 1 es lo más a la izquierda posible y 10 es lo más a la derecha posible	+
	Magnitud de la circunscripción	Número de bancas de la circunscripción electoral	+
	Pertenencia al partido de gobierno	Dummy: 1 = Pertenece al partido de gobierno; 0 = Pertenece a un partido de oposición	-
Variables de control	Edad	Número de años del legislador	-
	Pertenencia al Partido Nacional	Dummy: 1 = Pertenece al Partido Nacional; 0 = No pertenece al Partido Nacional	+
	Pertenencia al Partido Colorado	Dummy: 1 = Pertenece al Partido Colorado; 0 = No pertenece al Partido Colorado	+
	Sexo	Dummy: 1 = Mujer ; 0 = Hombre	-
	Cámara	Dummy: 1 = Cámara de Senadores; 0 = Cámara de Representantes	+
Variables de Interacción	Ideología × Pertenencia al Partido Nacional	Producto de Ideología * Pertenencia al Partido Nacional	+
	Ideología × Pertenencia al Partido Colorado	Producto de Ideología * Pertenencia al Partido Colorado	+
Variable dependiente	La inserción internacional en el mundo, sin necesidad de acordar posiciones regionales, teniendo al mundo desarrollado como principal aliado	Dummy: 1 = acuerdo; 0 = desacuerdo	

\* Expectativa de asociación entre la variable independiente y la variable dependiente.

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 99 se presentan los resultados de la regresión, resumiéndose los 5 modelos que se elaboraron.<sup>167</sup> Los dos primeros se construyeron por adición de variables. En el

<sup>166</sup> La correlación entre la ideología y la pertenencia partidaria puede verse en los anexos.

<sup>167</sup> 115 fueron los casos validos analizados en cada modelo al contar con datos para cada una de las variables incluidas.

primero se colocó ideología, magnitud de la circunscripción y edad, mientras que en el segundo se adicionó pertenencia al partido de gobierno. El modelo 3 abre la variable *dummy* pertenencia al partido de gobierno en dos variables, también de este tipo, que son: pertenencia al Partido Nacional y pertenencia al Partido Colorado. El modelo 4 agrega dos variables de control más: sexo y Cámara del legislador. Finalmente, en el modelo 5 se agregaron las dos variables de interacción.<sup>168</sup>

Las ecuaciones de regresión aplicadas fueron las siguientes:

Asumiendo que  $p$  es la probabilidad de nuestra variable dependiente asumir el valor 1, el modelo logístico se expresa como:

$$\ln\left(\frac{p}{1-p}\right) = b_0 + b_1x$$

Donde  $b_0$  es la constante y  $b_1x$  es el vector de variables independientes. Siendo así

**Modelo 1:**  $p = b_0 + b_1\text{Ideología} + b_2\text{Magnitud de la circunscripción} + b_3\text{Edad}$

**Modelo 2:**  $p = b_0 + b_1\text{Ideología} + b_2\text{Magnitud de la circunscripción} + b_3\text{Edad} + b_4\text{Pertenencia al partido de gobierno}$

**Modelo 3:**  $p = b_0 + b_1\text{Ideología} + b_2\text{Magnitud de la circunscripción} + b_3\text{Edad} + b_5\text{Pertenencia al Partido Nacional} + b_6\text{Pertenencia al Partido Colorado}$

**Modelo 4:**  $p = b_0 + b_1\text{Ideología} + b_2\text{Magnitud de la circunscripción} + b_3\text{Edad} + b_5\text{Pertenencia al Partido Nacional} + b_6\text{Pertenencia al Partido Colorado} + b_7\text{Sexo} + b_8\text{Cámara}$

**Modelo 5:**  $p = b_0 + b_1\text{Ideología} + b_2\text{Magnitud de la circunscripción} + b_3\text{Edad} + b_5\text{Pertenencia al Partido Nacional} + b_6\text{Pertenencia al Partido Colorado} + b_7\text{Sexo} + b_8\text{Cámara} + b_9\text{Ideología} \times \text{Pertenencia al Partido Nacional} + b_{10}\text{Ideología} \times \text{Pertenencia al Partido Colorado}$

<sup>168</sup> Para comparar los modelos en su poder explicativo y su consistencia la tabla ofrece el AIC (acrónimo de *Akaike information criterion*) de cada modelo y el Pseudo  $R^2$ . AIC es un buen criterio para comparar modelos, siendo que es una estimativa del ajuste del modelo ponderado por la capacidad explicativa del mismo. El  $R^2$  refiere a la cantidad de variación en la variable dependiente explicada por la variación en las variables independientes. Se espera que modelos con menor AIC sean mejor ajustados. Bajo este criterio el modelo 3 es el más armónico, sin embargo la diferencia de AIC con los dos modelos subsiguientes es muy pequeña. A la luz de su contribución en términos de Pseudo  $R^2$ , los modelos 4 y 5 son mejores que el modelo tercero, y desde una óptica de costo beneficio, el aumento en  $R^2$  justifica la pequeña diferencia en AIC.

**Tabla 99. Regresión logística. Condicionantes del posicionamiento de los legisladores en política exterior.**

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
<b>Ideología</b>	<b>0,244***</b> (0,046)	0,076 (0,059)	0,151 (0,08)	0,156 (0,087)	0,145 (0,102)
<b>Magnitud de la circunscripción</b>	-0,001 (0,003)	-0,003 (0,003)	0,001 (0,004)	0,005 (0,004)	0,006 (0,004)
<b>Pertenencia al partido de gobierno</b>	-	<b>-0,606***</b> (0,126)	-	-	-
<b>Pertenencia al Partido Nacional</b>	-	-	0,367 (0,195)	<b>0,433*</b> (0,196)	0,499 (0,734)
<b>Pertenencia al Partido Colorado</b>	-	-	<b>0,708***</b> (0,075)	<b>0,75***</b> (0,068)	-0,612 (0,227)
<b>Edad</b>	0,004 (0,005)	0,01 (0,005)	<b>0,014*</b> (0,007)	<b>0,022**</b> (0,008)	<b>0,024**</b> (0,008)
<b>Cámara</b>	-	-	-	<b>0,348*</b> (0,171)	<b>0,406*</b> (0,186)
<b>Sexo</b>	-	-	-	<b>-0,403*</b> (0,194)	<b>-0,503*</b> (0,234)
<b>Ideología × Pertenencia al Partido Nacional</b>	-	-	-	-	-0,004 (0,21)
<b>Ideología × Pertenencia al Partido Colorado</b>	-	-	-	-	<b>0,63*</b> (0,314)
<b>Constante</b>	<b>-5,79***</b>	-2,89	<b>-7,59***</b>	<b>-11,08***</b>	<b>-10,97***</b>
<b>Nº de observaciones</b>	115	115	115	115	115
<b>Prob &gt; chi<sup>2</sup></b>	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
<b>Log likelihood</b>	-56,15	-48,15	-46,78	-43,91	-42,56
<b>AIC</b>	120,30	106,30	105,56	103,82	105,12
<b>Pseudo R<sup>2</sup></b>	0,281	0,384	0,401	0,438	0,455

Nota: Los coeficientes son presentados como efectos marginales medios. Errores estándar entre paréntesis. Los asteriscos de los coeficientes indican significancia estadística: \* p-valor < 0.05, \*\* p-valor < 0.01, \*\*\* p-valor < 0.001.

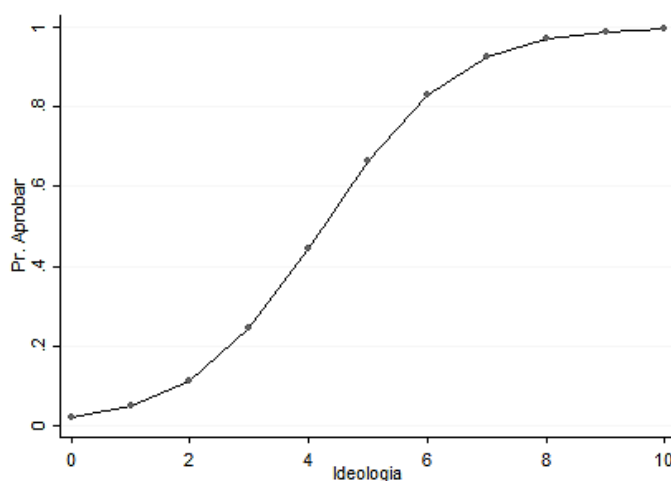
Fuente: *Elaboración propia.*

El primer modelo muestra una asociación positiva entre la ideología del legislador y su posicionamiento en política exterior (ver gráfico 14). Este resultado, vale aclarar, es previo a controlar por la pertenencia partidaria del encuestado. Cuanto más a la derecha se posiciona el legislador mayor será la probabilidad de estar a favor de apoyar una acción de política exterior que impulse la apertura al mundo sin acordar posiciones regionales y teniendo a países del mundo desarrollado como principales aliados. En términos de efectos marginales,<sup>169</sup> el aumento en un punto hacia la derecha en la ideología del legislador, en una escala de diez puntos, se traduce, en promedio, en un aumento de un cuarto de las probabilidades de apoyo a esta orientación. La evidencia empírica que arrojan los resultados del modelo se corresponden con la hipótesis

<sup>169</sup> El análisis de los resultados de los modelos se realizó a partir del cálculo de los efectos marginales medios en el programa STATA (12).

asumida que plantea a los legisladores de derecha posicionándose a favor de una política exterior aperturista, sin tomar en cuenta a la región y privilegiando las relaciones Norte – Sur, a partir de tener a los países desarrollados como sus principales aliados. Los legisladores ubicados a la izquierda se oponen a dicha postura, lo que permite pensar, a partir del análisis descriptivo que se realiza en otras partes de esta investigación que sus preferencias se centran en una política exterior que prioriza a la región y a los países del Sur Emergente.

**Gráfico 14. Efecto marginal del posicionamiento ideológico sobre el posicionamiento de los legisladores en política exterior.**



*Fuente: Elaboración propia.*

El segundo modelo incorpora la variable pertenencia al partido de gobierno para medir su efecto sobre el posicionamiento de los legisladores. Cuando se incorpora esta última, la variable ideológica pierde poder explicativo, lo que se traduce en su pérdida de significancia estadística. Este modelo muestra que sobre la variable ideológica prima una variable institucional. Pertenecer a la oposición se asocia a una probabilidad 60% mayor, comparado a los legisladores del FA, de estar a favor de la apertura. La evidencia empírica permite afirmar que la pertenencia partidaria es un factor clave en el posicionamiento de los legisladores. Tal como se planteó en el desarrollo de este trabajo, los partidos, sus fracciones y grupos de fracciones son los actores centrales, aunque no excluyentes, en la política exterior. Institucionalizados y programáticos, estos actores compiten y cooperan en el marco de un entramado institucional que genera incentivos. La cohesión partidaria y la disciplina de los partidos y las coaliciones en las Cámaras emergen como un factor clave. El control que los líderes ejercen mediante el uso de su poder a la hora de ordenar las listas o asignar lugares en el Parlamento es una

pieza clave para el accionar disciplinado y la cohesión de fracciones, grupos de fracciones, partidos y coaliciones en Uruguay (Chasquetti 2014a).

El tercer modelo desagrega la variable de pertenencia o no al partido de gobierno para lograr visualizar las posibles diferencias existentes entre los dos partidos más relevantes de la oposición, en términos de peso electoral y legislativo, el PN y el PC. Al incorporar éstas dos variables en el modelo, se observa como la edad y la pertenencia al PC están asociados positivamente con apoyar la posición aperturista. Dicho de otra manera, los legisladores colorados de mayor edad son los más propensos a apoyar esta orientación de política exterior. En lo relativo a las diferencias entre el PN y el PC, estos resultados, al igual que la evidencia descriptiva presentada antes, muestran como dentro del PN, si bien predomina el aperturismo, existe una porción de legisladores que tienen preferencias por la región, aunque en general como plataforma de apertura al mundo, a la vez que esto puede vincularse a las tradición en política exterior de este partido. A la vez que la tradición universalista, pro occidental, panamericanista y multilateralista colorada puede asociarse con el aperturismo más marcado de los legisladores de ese partido.

El cuarto modelo agrega dos variables de control al anterior: sexo y cámara del encuestado. Las mismas provocan un aumento de la capacidad explicativa de la edad y consolidan la diferencia entre los legisladores colorados y blancos. La variable sexo aporta más elementos para la caracterización del legislador tipo que apoya una orientación aperturista en política exterior: Los hombres tienen una probabilidad mayor que las mujeres de apoyar esta orientación. Lo mismo ocurre con la variable Cámara de pertenencia del legislador. Los senadores tienen una probabilidad mayor que los diputados en estar a favor de esta orientación de política exterior. La construcción de un legislador tipo, descrito por el modelo, que apoya la iniciativa aperturista, sería un senador de sexo masculino, mayor de 55 años y perteneciente al PC.<sup>170</sup>

Por último, el quinto modelo incorpora variables interactivas entre los partidos de oposición y la ideología auto declarada del legislador, para observar heterogeneidades internas dentro del PN y PC. La interacción entre ideología y pertenencia al PC es significativa y muestra que dentro de este partido quienes están más a la derecha son los

---

<sup>170</sup> Esta caracterización es un tipo ideal del legislador más favorable a apoyar el aperturismo.

que tienen mayor probabilidad de estar a favor con la apertura. Éste rasgo se suma, entonces a la descripción del legislador que se hizo en el modelo anterior.

En síntesis la ideología y la pertenencia partidaria, dos variables con alto grado de correlación en un sistema de partidos institucionalizado y programático como el uruguayo, emergen como las claves para comprender el posicionamiento de los legisladores en temas de política exterior. Los legisladores, miembros de partidos programáticos, disciplinados y cohesionados interactúan en el marco de un sistema de reglas que genera incentivos para seguir los lineamientos de su partido, fracción o agrupamiento de fracciones, e incluso de la coalición que integre, debido a los controles que los líderes, mediante las reglas electorales y de funcionamiento parlamentario, ejercen sobre ellos, aspecto que será decisivo para sus carreras políticas (Chasquetti 2014a). Las ideas programáticas de los partidos orientan la acción, las reglas pautan las acciones posibles y generan incentivos, a la vez que permiten que los partidos actúen disciplinadamente y mantengan su cohesión, sin que esto invisibilice las divergencias que pueden emerger en el debate político.



## **Conclusiones.**

Esta investigación buscó contribuir con la acumulación de conocimiento sobre la política exterior uruguaya y con los estudios que vinculan los partidos con la política exterior. En este sentido, el trabajo que aquí se cierra realiza aportes empíricos sobre el caso en cuestión, intenta aportar reflexiones y formulaciones teóricas de rango medio, pretendiendo que sus preguntas, conclusiones y hallazgos sirvan de orientación para la replicación de trabajos similares o realización de análisis comparativos que, con la misma perspectiva metodológica o con otras, puedan avanzar en la exploración de las hipótesis formuladas, en el testeo de las mismas o en la generación de nuevos hallazgos análogos.

La evidencia empírica presentada, analizada desde la perspectiva teórica y metodológica escogida, abona la validez de la hipótesis inicial que sostenía la consideración de la política exterior uruguaya como una política de partidos y no como una política de Estado, como ha argumentado la mayoría de la literatura sobre este caso. La matriz política uruguaya establece los límites de lo políticamente posible y contiene las interacciones de los agentes en el marco de las estructuras institucionales. Esta matriz estadocéntrica y partidocrática, constituida por estructuras institucionales que estimulan la competencia y la cooperación entre los agentes, coloca a los partidos y sus fracciones como los actores centrales del proceso político en general, no existiendo una dinámica diferente a esta en la arena de la política exterior.

La política exterior en Uruguay puede ser abordada como un juego a dos niveles. La vinculación de la arena doméstica y de la arena exterior se manifiesta en la necesidad de encontrar apoyos internos para la viabilización política de las acciones exteriores, las cuales están condicionadas por las preferencias de los actores domésticos y las instituciones. Adicionalmente, este trabajo muestra cómo las percepciones sobre el sistema internacional y su funcionamiento difieren entre los actores impactando en las orientaciones de política exterior que impulsan. A la vez que muestra cómo el interés nacional es constituido desde los partidos.

Esta arena de política parece tener poca relevancia a la hora de la competencia electoral, como forma de ganar votos. Pero si se encontraron ejemplos que muestran que un posicionamiento que contradiga los lineamientos partidarios programáticos tradicionales en esta arena puede constituirse en un “arma arrojada” en el marco de una competencia electoral. Adicionalmente, la política exterior al ser percibida como un

asunto alejado de lo electoral parece ser un espacio donde las divergencias internas se visibilizan más fácilmente que en otras arenas de política.

Las instituciones políticas uruguayas, como reglas formales e informales, hacen de los partidos y sus fracciones los actores centrales en la orientación de esta política pública. Ocupando el Poder Ejecutivo o desde el Parlamento, brindando apoyo para gobernar, cogobernando mediante formatos coalicionales o negociando punto a punto, fiscalizando o bloqueando la política. Partidos y fracciones son actores que desde sus marcos identitarios construyen sus intereses, formulan objetivos, implementando estrategias a partir de los recursos que poseen y controlan. Este trabajo, también, intentó mostrar el carácter mediador o de representación de intereses que los partidos y sus fracciones poseen frente a las demandas de los grupos de interés que buscan influir en esta arena en momentos específicos. Adicionalmente, se argumentó como el legado histórico de la formación de la burocracia especializada y del propio Ministerio de Relaciones Exteriores fue enraizando una visión de política exterior básicamente colorada, con contrapesos nacionalistas. Esta mirada se reprodujo a través de la cultura organizacional y los sistemas de incentivos, particularmente los métodos de selección y de ascenso que tardíamente se transformaron en instancias de concurso. La evidencia empírica recogida permite pensar que el Servicio Exterior uruguayo no logra constituirse en una burocracia aislada. El relacionamiento informal con los partidos y su falta de estrategia propia le constituyen en un no actor de esta arena, aunque su conocimiento técnico y su participación como hacedor o bloqueador sea clave en la política exterior.

Los equilibrios de poder entre los partidos y dentro de ellos también emergen como un condicionante de la orientación de la política exterior. Poseer o no mayorías parlamentarias propias, tener que formar coaliciones, lograr mantenerlas (negociando una agenda o acuerdos sobre políticas), la composición interna del gabinete y el Parlamento en términos del peso de las fracciones, la pertenencia partidaria y fraccional del Presidente y el Canciller, y la disciplina partidaria del partido o la coalición surgen como aspectos que condicionan directamente las posibilidades de impulsar una orientación de política exterior.

El carácter programático e institucionalizado de los partidos uruguayos hace que su posicionamiento ideológico sea relativamente estable. El análisis que se realizó del período 1985 – 2015 muestra como las variaciones ideológicas influyen en los cambios

de orientación en la política exterior. Durante el primer gobierno de Julio María Sanguinetti (1985 – 1990) la orientación de la política exterior uruguaya se posicionó en el escenario V (regionalismo abierto), marcando un cambio con el énfasis panamericanista de la política exterior impulsada por Uruguay, o mejor dicho por el PC mayoritariamente gobernante, desde finales del siglo XIX.

La política exterior del primer gobierno luego del retorno a la democracia construyó consensos más allá de no existir un acuerdo coalicional. El canciller Enrique Iglesias, de filiación nacionalista, era respetado por ambas colectividades e impulsó, por lineamientos del partido de gobierno, particularmente de su ala batllista, una política exterior que equilibraba la apuesta a la región con la inserción y el relacionamiento multilateral con diferentes actores a nivel mundial.

Durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990 – 1995), el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995 – 2000) y parte del gobierno de Jorge Batlle (2000 – 2002), la política exterior uruguaya se mantuvo dentro de esta misma orientación de regionalismo abierto (escenario V). Debe señalarse que la orientación de la política exterior en este período tuvo un énfasis aperturista y liberalizante. Enmarcada en una estrategia regional acorde con los procesos políticos generales del período y sus orientaciones en términos de políticas macroeconómicas y rumbos del modelo de desarrollo, el regionalismo abierto de la época fue más abierto que regional. La agenda externa del MERCOSUR buscó profundizar el relacionamiento con la Unión Europea y con Estados Unidos de América, avanzando con este último en la construcción del ALCA, la cual fue bloqueada luego del “*giro a la izquierda*” de la región.

Fue durante el gobierno de Jorge Batlle (2000 – 2005) cuando la política exterior uruguaya vivió su primera gran reorientación del período. Luego de los impactos de la crisis, que también tuvo repercusiones en el proceso de integración regional y en los países de la región, el gobierno de Batlle sufrió el abandono de sus socios de coalición y quedó en minoría. Las tensiones internas dentro del PC no frenaron los impulsos del Presidente Batlle, líder de la fracción más liberal del partido, de buscar un estrechamiento bilateral mayor con Estados Unidos de América. La orientación panamericanista inició la construcción de opciones de acuerdos con este país y se evidenció en la firma de un TLC con México, en el marco de un *waiver* que MERCOSUR dio a sus Estados Partes para negociar acuerdos de este tipo en el marco de ALADI. Esta última opción estaba dentro de los límites aceptables para los partidos,

lo que quedó demostrado en la votación en el Parlamento y registrado en los debates, siendo el propio Reinaldo Gargano quien presentó en el Senado las características del acuerdo.

Si la hipótesis de Fernando Filgueira (2013) es correcta, el “*giro a la izquierda*” puede ser otra coyuntura crítica que pondría fin a la modernización conservadora, iniciando un nuevo ciclo político y de desarrollo pos Consenso de Washington. Para una valoración de esta hipótesis deberá tenerse una mayor perspectiva histórica. Mientras tanto, puede aseverarse que este cambio de signo político en Uruguay implicó una reorientación de la política exterior que generó en los partidos fundacionales un discurso que señaló al rumbo tomado en esta arena por parte del gobierno del FA como ideologizado y disolvente de la política de Estado antes impulsada. Esa afirmación de estos actores políticos visibiliza la reorientación que, en sintonía con el resto de gobiernos de izquierda de la región, se reenfocó en la región en clave de desarrollo y vio en los países del Sur Emergente una alternativa a los países desarrollados.

La región pos ALCA a la que se direccionó el primer gobierno del FA mostró un aumento del protagonismo brasileño. Este gobierno del FA impulsó una política exterior que se ubicó nuevamente en el escenario V (regionalismo abierto). En este caso, a diferencia del período 1985 – 2002, la apuesta regional fue más equilibrada y no hubo un rumbo marcado hacia la apertura comercial extra región, aunque se profundizó la diversificación de mercados para las exportaciones uruguayas. La apuesta de “*más y mejor MERCOSUR*” tuvo sus dificultades debido a las tensiones y el conflicto diplomático con Argentina, lo que generó un acercamiento mayor a Brasil y la búsqueda de alianzas extra región impulsadas por el ala derecha del partido de gobierno. Bloqueada la posibilidad de un TLC con Estados Unidos de América, quedaban a la vista las divergencias internas del FA sobre esta temática pero también se manifestaba la predominancia de la lógica política que llevó al Presidente Vázquez a no poner en riesgo el apoyo del partido ni su unidad. El primer gobierno del FA, a pesar de manejar la alternativa del TLC, finalmente continuó con una apuesta no aperturista.

Astori, líder del ala derecha del FA, uno de los promotores de la iniciativa aperturista, sería derrotado por Mujica, quien lideraba la otra ala del FA, en las elecciones primarias en la competencia por ser el candidato a la Presidencia de la República en las elecciones de 2009. Uno de los argumentos con los que Mujica horadó la figura del ex Ministro de Economía y Finanzas fue su apoyo a la iniciativa del TLC con Estados Unidos de

América. Finalmente, Mujica triunfó en las elecciones nacionales de 2010 y fue el segundo Presidente de izquierda.

Entre 2010 y 2015, la política exterior uruguaya volvía a estar impulsada por un partido de gobierno con mayorías propias en el Parlamento. Luis Almagro, hombre de confianza y del mismo sector político del Presidente Mujica, ocupó la cancillería durante todo el período de gobierno. La política exterior uruguaya profundizó su apuesta por la región sin por ello descuidar su salida al mundo, pero teniendo a los países emergentes y particularmente a Brasil como el aliado clave en esta proyección internacional. En síntesis, se ubicó en el escenario II, intentando un equilibrio entre la priorización de la región y la apertura al mundo, privilegiando como aliados a los BRICS en general y a Brasil en particular.

La alternancia y los diferentes equilibrios internos en la formación de los gobiernos implican variaciones en las orientaciones impulsadas por los actores. Tal como se planteó hipotéticamente desde las propuestas teóricas de la literatura sobre partidos y política exterior, los partidos de izquierda priorizan la región y los aliados del Sur Emergente, mientras los de derecha priorizan la apertura al mundo y las alianzas con los países desarrollados.

Los partidos fundacionales tienen preferencias más homogéneas sobre las orientaciones de la política exterior, si se compara con la interna del FA. Los partidos ubicados en la centro derecha del continuo ideológico manifiestan la idea de apostar a la priorización de la apertura al mundo y que los socios varían según los temas de la agenda. El ala derecha del PC, el partido ubicado más a la derecha, señala como segunda preferencia la alianza con Estados Unidos de América y los demás países desarrollados. En el extremo opuesto el ala izquierda del FA es el sector que más claramente prioriza la región y a Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos.

Si se analizan las orientaciones predominantes en los partidos, el FA prioriza la región y la alianza con Brasil y el resto de los países emergentes como orientación de la política exterior. El PN y el PC, por su parte, priorizan la apertura al mundo y apuestan a tener una variedad de aliados que varíen según la agenda. El centrista PI se ubica en una posición intermedia entre estas dos posturas, aunque con un énfasis mayor en el aperturismo y por tanto más cerca del bloque conformado por blancos y colorados. La apuesta a la región, a nivel intrapartidario es más intensa en el ala izquierda del FA que

en su ala derecha, y más intensa en el ala izquierda del PN que en el ala derecha de este partido, al igual que a nivel partidario más intensa en el PN que en el PC.

Dentro del FA la priorización de los aliados también muestra algunas divergencias internas. Mientras el ala izquierda del FA muestra una mayor afinidad con Brasil y el resto de los países emergentes, su ala derecha manifiesta una mayor tendencia a buscar aliados variados según sean los temas de agenda. Si se atiende al foco territorial priorizado, el ala derecha del FA tiene un énfasis mayor en el tomar a la región como una plataforma para la apertura, mientras el ala izquierda se manifiesta mayoritariamente regionalista.

En términos de agenda de la política exterior parece registrarse un “cuasi consenso comercialista” que hace de esta dimensión la estructurante de la política exterior, en la opinión de los legisladores de todos los partidos. Aunque vale la pena señalar que al recoger temas no económico-comerciales en la agenda de la política exterior existe una diferencia entre el FA y los partidos fundacionales. Mientras el primero coloca en la agenda temas ambientales o vinculados a la preservación de la democracia, los segundos hacen referencia a asuntos de seguridad internacional.

Adicionalmente, se buscó realizar un análisis de los correlatos sustantivos (en términos de actitudes y preferencias específicas sobre políticas determinadas) de la identificación ideológica de los actores en el eje izquierda - derecha a partir de la construcción de las matrices de política exterior. Los resultados de este ejercicio muestran la homogeneidad interna de los partidos fundacionales, en su casi totalidad. La única divergencia interna es el no rechazo total a los arreglos institucionales supranacionales que se registra en el ala izquierda del PC, lo que puede vincularse con la tradición universalista, multilateralista y jurídicista de este partido, más específicamente del batllismo.

Entre el PC y el PN se registró una coincidencia en tres de las cuatro dimensiones seleccionadas (posicionamiento frente al modelo de desarrollo, posicionamiento frente al régimen político y la integración regional). Dos de estas posturas, la relativa a la integración y al desarrollo podrían explicar su tendencia a la apertura al mundo en clave liberal, lo que se traduce en ideas programáticas que se estructuran en estrategias de libre comercio y en el rechazo a procesos regionales que bloqueen, a su juicio, estas iniciativas. La no identificación con formatos populistas puede marcar un particular rechazo al relacionamiento con países que puedan encuadrarse en estos perfiles políticos. La evidencia empírica recogida muestra que las tradiciones en política exterior

de los partidos fundacionales mantienen los lineamientos reconstruidos por Real de Azúa (1987), reinterpretándose homeostáticamente y adaptándose, y por tanto manteniéndose por autotransformación. En el caso del PN se visualiza una mayor diversidad de interpretaciones, donde a trazos gruesos puede delinearse una mirada más nacionalista y otra que construye los intereses nacionales a partir de un contexto regional de pertenencia. En el caso del PC el universalismo se presenta de forma homogénea.

Entre los partidos fundacionales y el FA las divergencias no son solamente en sus tradiciones en política exterior. En dos de los aspectos que el PC y el PN convergen, ambos divergen con el FA. Mientras los partidos fundacionales dan al mercado un papel central en el desarrollo, el FA señala preferencias por una mayor presencia del Estado. Y frente a la integración regional, mientras el FA se encuentra afín a participar de arreglos institucionales que impliquen aspectos de supranacionalidad los partidos fundacionales expresan su desacuerdo con esto. Como se ha señalado anteriormente, estas divergencias se traducen en preferencias diferentes sobre la orientación estratégica de la política exterior. El PI, por su parte, aparece más próximo al PN y al PC, coincidiendo en dos dimensiones (posicionamiento ante el régimen político y la integración regional) y parcialmente en la relativa al modelo de desarrollo, donde si bien se ubica en una postura mixta, el mercado aparece ocupando un papel más relevante que el Estado en sus preferencias.

Las mayores divergencias internas se visualizan en las matrices de política exterior de las alas del FA. La única dimensión que comparten es la relativa a la integración regional donde ambas alas se manifiestan a favor de la integración regional, incluyendo aspectos supranacionales. El posicionamiento frente al papel del Estado en el modelo de desarrollo es estatista en el ala izquierda del FA mientras apuesta a formulas mixtas en su ala derecha, aunque dándole a éste un papel más importante que el del mercado. A este debe sumarse la divergencia en lo relativo al posicionamiento frente al régimen político, donde el ala izquierda del FA muestra a la mayoría de sus legisladores manifestando preferencias de cuño populista.

Ambas dimensiones pueden explicar las diferentes opciones que han impulsado desde el punto de vista programático ambas alas. El ala derecha del FA con un perfil más socialdemócrata se ha posicionado a favor de estrategias definibles como regionalismo abierto, donde el aperturismo tiene un peso relativo importante, por ejemplo al impulsar

la incorporación de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico. El ala izquierda del FA se ha opuesto a estos posicionamientos reivindicando una estrategia fuertemente regionalista, en clave de integración productiva y con elementos neodesarrollistas. Este mismo sector, a diferencia del ala socialdemócrata, ha sido más afín a las izquierdas venezolana, ecuatoriana y boliviana, a la vez que en algunos casos también manifestó su cercanía con el peronismo kirchnerista, muchas veces reivindicando el discurso de la “Patria Grande”.

En el FA las tradiciones en política exterior no son homogéneas, latinoamericanistas unos e internacionalistas otros, registran también dentro de estas tendencias algunos matices relevantes. La tradición que podría llamarse como regionalista resistente de “Patria Grande”, muestra a su interior una tendencia más nacionalista y otra más latinoamericanista. Los internacionalistas de izquierda tampoco son homogéneos. Unos construyen su identidad en términos de solidaridades internacionales y compromiso con un proyecto global alternativo al capitalismo, mientras otros identifican este internacionalismo con una visión de regionalismo abierto. La trayectoria de las izquierdas en Uruguay y la composición y dinámicas internas del FA, permiten esta convivencia en la diversidad que muestra heterogeneidades que se traducen en posicionamientos divergentes.

La evidencia empírica analizada permite considerar a los elementos ideacionales como los constructores de las orientaciones que los actores impulsan en política exterior. Mientras que el análisis estadístico realizado a partir de tomar a los legisladores como unidades de análisis confirma la idea de la política exterior como una política de partidos gobernantes, a partir de la importancia de los aspectos institucionales. El análisis del primer modelo de regresión logística binaria, que se presenta en el punto 6.2, muestra una asociación positiva entre la ideología del legislador y su posicionamiento en política exterior, al demostrar que cuanto más a la derecha se posicione el legislador, mayor será la probabilidad de apoyar una política exterior que impulse la apertura al mundo sin acordar posiciones regionales y teniendo a países del mundo desarrollado como principales aliados. Como ya se señaló, por contraposición, el resto del análisis descriptivo permite pensar que las preferencias de los legisladores de izquierda se concentran en una política exterior orientada a la región y a los países del Sur Emergente. El segundo modelo, que incorpora la variable pertenencia al partido de gobierno, muestra un aspecto relevante al evidenciar que sobre la variable ideológica



prima una variable institucional, porque pertenecer a la oposición, cuando el FA es gobierno, se asocia a una probabilidad mayor de estar a favor de la postura aperturista. Los debates políticos permiten ver las divergencias en esta arena, pero las reglas pautan las acciones a partir de incentivos. Los jefes de fracción a partir del control de las carreras de los legisladores logran mantener la disciplina dentro de los partidos (Chasquetti 2014a). La evidencia que se presentó logra confirmar la validez de este mecanismo en esta arena de política.

Los tres modelos restantes, al desagregar la variable de pertenencia al partido de gobierno y agregar otras variables de control, muestran que los legisladores colorados son los que tienen una mayor probabilidad de apoyar esta orientación de política, evidenciando la mayor homogeneidad del PC sobre esta orientación de política en comparación con el PN. A la vez, las modelizaciones, permiten visualizar como los legisladores de mayor edad, los hombres y los que ocupan cargos en el Senado tienen mayores posibilidades de acordar con el aperturismo.

En síntesis, la política exterior uruguayana es una política de partidos gobernantes y programáticos, con ideas diferentes que orientan sus posicionamientos y con divergencias a su interior, pero los aspectos institucionales del sistema hacen que los mismos mantengan un accionar disciplinado que les permite impulsar sus lineamientos programáticos.

*Camilo M. López Burian*

## **Bibliografía:**

- Aaron, Henry (1978). *Politics and the Professors: The Great Society in Perspective*. Washington: Brookings Institution.
- Aberbach, Joel, Robert Putnam y Bert Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press
- Abreu, Sergio (1991). *MERCOSUR e Integración*. Montevideo: FCU.
- Acuña, Carlos H. y Mariana Chudnovsky (2013). “Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Carlos H. Acuña (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno. pp. 13 – 67.
- Adler, Emanuel (1987). *The Power of Ideology: the Quest for Technological Autonomy in Argentina and Brazil*. Berkeley: University of California Press.
- Alcántara, Manuel y Juan Pablo Luna (2004). “Ideología y competencia partidaria en dos postransiciones: Chile y Uruguay en perspectiva comparada.” *Revista de Ciencia Política*, 24 (1). pp. 128 – 168.
- Aldrich, John (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Aldrich, John y David Rohde (2000). “The Consequences of Party Organization in the House: The Role of the Majority and Minority Parties in Conditional Party Government”. En Jon Bond y Richard Fleisher (eds.). *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*. Washington: CQ Press. pp. 31 – 72.
- Allison, Graham (1969). “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”. *The American Political Science Review* 63 (3). pp. 689 – 718.
- Allison, Graham (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown
- Almeida, Paulo de (2000). “A política da política externa: os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930-1990”. En José Augusto Guilhon Albuquerque (org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Vol. 1. *Prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume. pp. 381 – 447.
- Alonso, Rosa y Lucía Sala (1986 y 1990). *El Uruguay comercial, pastoril y caudillesco*. 2 tomos. Montevideo: EBO.
- Altman, David (2002). “Cambios en las percepciones ideológicas de lemas y fracciones políticas: un mapa del sistema de partidos uruguayo (1986-1997)”. *Cuadernos del CLAEH* 85. pp. 89-110
- Alvariza, Rafael e Isabel Clemente (2014). “Las relaciones Uruguay-Brasil y la cooperación bilateral desde una perspectiva uruguaya.” *Revista Latino-Americana de História* 12 (3). pp. 153 – 175.
- Ames, Barry (1987). *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Amie Kreppel y George Tsebelis (1999). “Coalition Formation in the European Parliament.” *Comparative Political Studies* 32. pp. 933 – 967.
- Amin, Samir (1977). *Imperialism and Unequal Development*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Amorim Neto, Octavio (1998). “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”. Ponencia presentada en el Congreso de LASA (Latin American Studies Association). Illinois: 24 al 26 de setiembre.

- Amorim Neto, Octavio (2012). *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Aranda, Gilberto y Jorge Riquelme (2011). “Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile”. *Polis* 28. pp. 359 – 392.
- Arocena, Rodrigo y Gerardo Caetano (2011). “Sobre los futuribles del Uruguay internacional, ayer y hoy. Los desafíos de una mirada prospectiva”. En Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano (coords.). *La aventura uruguaya. El país y el mundo*. Montevideo: Debate. pp. 11 – 50.
- Aronoff, Myron J. (2001). “Political Culture.” En Neil Smelser y Paul Baltes (eds.). *International Encyclopedia of the Social and Behavior Sciences*. Amsterdam: Elsevier. pp. 11640 – 1644.
- Arrighi, Giovanni (1999). *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- Arriola, Jonathan (2013). “El Constructivismo: su evolución ‘onto-epistemologica’ en las Relaciones Internacionales”. *Revista Opinião Filosófica* 4 (1). pp. 377 – 396.
- Ashley, Richard (1988). “Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematique”. *Millennium: Journal of International Studies* 17. pp. 227 – 262.
- Attinà, Fulvio (1990). “The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties.” *European Journal of Political Research* 18. pp. 551-579.
- Axelrod, Robert y Robert Keohane (1986). “Achieving Cooperation under Anarchy: strategies and Institutions. En Robert Keohane (ed). *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press. pp. 226 – 254.
- Baldwin, Robert y Christopher Magee (2000). *Congressional Trade Votes. From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat*. Washington: Institute for International Economics.
- Bardwell, Kedron (2000). “The Puzzling Decline in House Support for Free Trade: Was Fast-Track a Referendum on NAFTA?” *Legislative Studies Quarterly* 25 (4). pp. 591 – 610.
- Barrán, José Pedro (1986). “La independencia y el miedo a la revolución social en 1825”. *Revista de la Biblioteca Nacional* 24. pp. 65 – 77.
- Bashkar, Roy (1979). *The possibility of naturalism*. Brighton: Harvester Press.
- Béland, Daniel y Robert H. Cox (2011a): “Introducción: Ideas and Politics”. En Daniel Béland y Robert H. Cox (eds.). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press. pp. 3 – 20.
- Béland, Daniel y Robert H. Cox (eds.) (2011b). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press.
- Belém Lopes, Dawisson (2013). *Política externa e democracia no Brasil. Ensaio de interpretação histórica*. UNESP: São Paulo.
- Bennett, Andrew (2010). “Process Tracing and Causal Inference.” En Henry Brady y David Collier (eds.). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Bennett, Colin (1991). “What is policy convergence and what causes it?” *British Journal of Political Science* 21 (2). pp. 215 – 233.
- Berman, Shery (2011). “Ideology, history and politics”. En Daniel Béland y Robert H. Cox (eds.). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press. pp. 105 – 126.
- Beveridge, William Ian Beardmore (1966). *El Arte de la Investigación Científica*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

- Bizzozero, Lincoln (2008). *Uruguay en la creación del MERCOSUR. ¿Un cambio en la política exterior?* Montevideo: CSIC – Universidad de la República.
- Bizzozero, Lincoln y Carlos Luján (1992). *La Política Exterior del Gobierno de Transición en Uruguay (1985 – 1989)*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Blyth, Mark (1997). “‘Any More Bright Ideas?’ The Ideational Turn of Comparative Political Economy”. *Comparative Politics* 29 (2). pp. 229 – 250.
- Blyth, Mark (2002). *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Blyth, Mark (2011). “Ideas, uncertainty, and evolution”. En Daniel Béland y Robert H. Cox (ed.): *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press. pp. 83 – 101.
- Bobbio, Norberto (1995). *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.
- Boix, Carles (1996). *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid: Alianza.
- Bond, Jon y Richard Fleisher (1990). *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press.
- Boron, Atilio (2004). *Imperio & Imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri*. Buenos Aires: CLACSO.
- Boschi, Renato y Flávio Gaitán (2009). “Politics and Development: lessons from Latin America.” *Brazilian Political Science Review* 3 (2). pp. 11 – 29.
- Brady, Henry y David Collier (eds.) (2004). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Braudel, Fernand (2002). “La larga duración”. En Fernand Braudel. *Las Ambiciones de la Historia*. Barcelona: Crítica. pp. 147 – 177.
- Braun, Dietmar y Andreas Busch (1999). *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2006). “O Novo Desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional.” *São Paulo em Perspectiva* 20 (1). pp. 2 – 24.
- Budge, Ian (2006). “Identifying Dimensions and Locating Parties.” En William Crotty y Richard Katz (eds.). *Handbook of Party Politics*. Londres: Sage Publications. pp. 422 – 434.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press.
- Bunge, Mario (2007). *A la caza de la realidad. La controversia sobre el realismo*. Barcelona: Gedisa.
- Buquet, Daniel (2000). “Fragmentación y fraccionalización política: de la oferta electoral a la conformación del gobierno”. En Jorge Lanzaro (coord.). *La “segunda” transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas*. Montevideo: FCU – ICP. pp. 259 – 296.
- Buquet, Daniel (2004). “Elecciones y Sistema Electoral”. En Benjamín Nahum (dir.). *El Uruguay del Siglo XX. Tomo II: La Política*. Montevideo: EBO – ICP. pp. 137 - 172.
- Buquet, Daniel (2007). “Evaluación de las elites uruguayas sobre política exterior”. En Lilia Ferro, Serrana Castro, Diego Hernández Nilson y Analaura Soto (coords.). *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – Instituto Artigas de Servicio Exterior. pp. 109 – 120.

- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Montevideo: ICP – CSIC.
- Busquets, José (2002). “Desarrollo y reforma del *Welfare State*: una revisión de enfoques teóricos”. *Cuadernos del CLAEH* 85 (1). pp. 29 – 49.
- Caetano, Gerardo (1992). “Partidos, Estado y Cámaras Empresariales en el Uruguay Contemporáneo (1900 – 1991)”. En CIESU – FESUR – ICP. *Organizaciones empresariales y políticas públicas*. Montevideo: Trilce. pp. 15 – 48.
- Caetano, Gerardo (2011). “Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011)”. En Gerardo Caetano (coord.). *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR – FESUR – GIZ. pp. 21 – 71.
- Caetano, Gerardo (2012). “A cien años de la muerte del barón de Río Branco: la contemporaneidad del tratado de rectificación de límites en el río Yaguarón y la Laguna Merim (1909-1910)”. *Cuadernos del CLAEH* 100. pp. 105 – 123.
- Caetano, Gerardo y José Rilla (1995). “Izquierda y tradición. Un problema y su versión en Uruguay”. En Gerardo Caetano, Javier Gallardo y José Rilla. *La izquierda uruguaya. Tradición, innovación y política*. Montevideo: Ediciones Trilce. pp. 11-51.
- Caetano, Gerardo y José Rilla (2004). “Los Partidos Políticos Uruguayos en el Siglo XX”. En Benjamín Nahum (dir.). *El Uruguay del Siglo XX. Tomo II: La Política*. Montevideo: EBO – ICP. pp. 15 – 64.
- Caetano, Gerardo y José Rilla (2006). *Historia Contemporánea del Uruguay. De la Colonia al siglo XXI*. Montevideo: Fin de Siglo – CLAEH.
- Caetano, Gerardo y Natalia Carrau (2012). *Cronología Básica de la Política Exterior Uruguaya (1985 – 2011)*. Inédito.
- Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez (1987). “La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”. *Cuadernos del CLAEH* 44. Montevideo: CLAEH. pp. 36 – 61.
- Caldera, Alex (2010). “Las ideas y el proceso político en las estrategias para hacer frente a la crisis del agua. Dos casos mexicanos.” *Revista de El Colegio de San Luis* 2 (4). pp. 54 – 99.
- Campbell, John (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John y Ove Pedersen (2011). “Knowledge Regimes and Comparative Political Economy”. En Daniel Béland y Robert H. Cox (eds.). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press. pp. 167 –190.
- Capoccia, Giovanni y Daniel Kelemen (2007). “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Theory”. *World Politics* 59. pp. 341 – 369.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cassell, Philip (1993). “Introduction”. En Philip Cassell (ed.). *The Giddens reader*. Stanford: Stanford University Press. pp. 1 – 36.
- Castellano, Matías (2008). “El Frente Amplio uruguayo, las matrices de política exterior y los modelos de inserción internacional subyacentes en su interior”. *Cuadernos de Política Exterior Argentina* 92. Rosario: CERIR.
- Cejudo, Guillermo (2010). “Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista”. En Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (comps.). *Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública*. México DF: FCE – CIDE. pp. 93 – 125.

- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo en América Latina y el Caribe en los años noventa*. CEPAL: Santiago de Chile.
- CEPAL (1994a). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. CEPAL: Santiago de Chile. Disponible en formato html en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>
- CEPAL (1994b). *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar su inserción en la economía mundial*. CEPAL: Santiago de Chile.
- Chasqueti, Daniel (1999). “Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y Coaliciones en Uruguay 1971-1997”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 10. pp. 25-45.
- Chasqueti, Daniel (2004a). “El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX”. En Benjamín Nahum (dir.). *El Uruguay del Siglo XX. Tomo II: La Política*. Montevideo: EBO – ICP. pp. 65 – 93.
- Chasqueti, Daniel (2004b). “Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay. Los desafíos institucionales del gobierno del Frente Amplio”. *Nordic Journal of Latin American And Caribbean Studies* 34 (1 – 2). pp.43 – 63.
- Chasqueti, Daniel (2007). “El proceso legislativo de la política exterior (2005-2007)”. En Lilia Ferro, Serrana Castro, Diego Hernández Nilson y Analaura Soto (coords.). *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – Instituto Artigas de Servicio Exterior. pp. 95 – 103.
- Chasqueti, Daniel (2014a). *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay. Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – UdelAR.
- Chasqueti, Daniel (2014b). “Estudio sobre la actividad del Parlamento.” En *47ª Legislatura. El Parlamento bajo la lupa*. Montevideo: Poder Legislativo – FCS. pp. 1 – 96.
- Chasqueti, Daniel y Juan Andrés Moraes (2000). “Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político”. En Jorge Lanzaro (coord.). *La “segunda” transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas*. Montevideo: FCU – ICP. pp. 297 – 337.
- Chasqueti, Daniel, Daniel Buquet y Antonio Cardarello (2013). “La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros.” *América Latina Hoy* 64. pp. 15 – 40.
- Checkel, Jeffrey (1993). “Ideas, Institutions, and the Gorbachev Foreign Policy Revolution”. *World Politics* 45 (2). pp 271 – 300.
- Checkel, Jeffrey (1997). *Ideas and International Political Change: Soviet/Russian Behavior and the End of the Cold War*. New Haven: Yale University Press.
- Clausen, Aage (1973). *How Congressmen Decide. A Policy Focus*. New York: St. Martin’s Press.
- Clemente, Isabel (2005). “Política exterior de Uruguay, 1830 – 1895. Tendencias, problemas, actores y agenda.” *Documentos de Trabajo N° 69*. Unidad Multidisciplinaria – Programa de Población – Facultad de Ciencias Sociales.
- Clemente, Isabel (2012). “Uruguay y el Panamericanismo: ideas y alternativas en la política exterior de Uruguay (1889-1945)”. En Raúl Bernal-Meza y Silvia Álvarez (eds.). *Asuntos de América Latina. Integración e Inserción*. Bahía Blanca: Universidad Nacional – Universidad Santiago de Chile. pp. 53-85.
- Collier, David (2011). “Understanding Process Tracing”. *Political Science and Politics* 44(4): 823-830.

- Collier, Ruth y David Collier (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Conley, Richard (1999). "Dreading Presidential Fast-Track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress". *Political Research Quarterly* 52 (4). pp. 785 – 799.
- Coronel, Luis. (2009). *1904: Aparicio Saravia y los diplomáticos*. Montevideo: Impresora Tradinco.
- Cox, Gary y Keith Poole (2002). "On Measuring Partisanship in Roll- Call Voting: The U.S. House of Representatives, 1877-1999". *American Journal of Political Science* 46 (3). pp. 477 – 489.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins (1991). "On the Decline of Party Voting in Congress". *Legislative Studies Quarterly* 16 (4). pp. 547 – 570.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins (1993). *Legislative Leviathan*. New York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- Cox, Robert H. (2001). "The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark And The Netherlands, But Not in Germany". *World Politics* 53(3). pp. 463 – 498.
- Dahl, Robert (1950). *Congress and Foreign Policy*. New York: Norton.
- Dahl, Robert (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Dávila Pérez, Consuelo (2011). "La relación de los partidos políticos y la política exterior. Los casos español y mexicano". *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* 109. pp. 11 – 32.
- De Armas, Gustavo (2009). "Debilitamiento del efecto demográfico y consolidación de un nuevo sistema partidario: Evidencia de las elecciones 2009 en Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 18. pp. 65-84.
- Delaet, James y James Scott (2006). "Treaty-Making and Partisan Politics: Arms Control and the U.S. Senate, 1960-2001". *Foreign Policy Analysis* 2 (2). pp. 177 – 200.
- Denzau, Arthur y Douglass North (1994). "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions". *Kyklos* 47 (1). pp. 3 – 31.
- Derthick, Martha (1979). *Policy-making for Social Security*. Washington DC: Brookings Institution.
- Derthick, Martha y Paul Quirk (1985). *The Politics of Desregulation*. Washington DC: Brookings Institution.
- Dessler, David (1989). "What's at stake in the agent-structure debate?" *International Organization* 43 (3). pp. 441 – 473.
- Díaz, Ramón (1985). "País pequeño debe ser país abierto: Análisis de la estrategia de desarrollo óptima para el Uruguay." En Charles Guillespi, Louis Goodman, Juan Rial y Peter Winn (comps.). *Uruguay y la democracia*. Tomo 2. Montevideo: The Wilson Center Latin American Program – EBO. pp. 29 – 53.
- Diniz, Simone y Cláudio Ribeiro (2009). "O Papel do Congresso Brasileiro na Política Externa: Uma Contribuição Empírica para o Debate". *Brazilian Political Science Review* 3 (1). pp. 33 – 57.

- Dolowitz, David y David Marsh (2000). "Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making". *Governance* 13 (1). pp.5 – 24.
- Dos Santos, Theotônio (1970). *Dependencia y cambio social*. Santiago Chile: Centro de Estudios Socio Económicos – Universidad de Chile.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper and Row.
- Duroselle, Jean-Baptiste (1992). *Todo imperio perecerá: teoría sobre las relaciones internacionales*. México: FCE.
- Dutra, Gustavo (2007). *La Economía uruguaya a finales del SXX e inicios del SXXI*. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y Administración.
- Duverger, Maurice (1957). *Los Partidos Políticos*. México DF: FCE.
- Easton, David (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Edelman, Murray (1985). *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Edwards, George (1989). *At the Margins: Presidential Leadership of Congress*. New Haven: Yale University Press.
- Elster, Jon (1985). *Making Sense of Marx*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Epstein, Charlotte (2008). *The Power of Words in International Relations: Birth of an Anti-Whaling Discourse*. Cambridge: MIT Press.
- Epstein, David y Sharyn O'Halloran (1996). "The Partisan Paradox and the U.S. Tariff, 1877-1934". *International Organization* 54 (2). pp. 301 – 324.
- Epstein, David y Sharyn O'Halloran (1999). *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Polity Making Under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Escobar-Lemmon, María y Michelle Taylor-Robinson (2005). "Women ministers in Latin American government: When, where, and why?" *American Journal of Political Science* 49 (4). pp. 829 – 844.
- Evans, Peter (1993). "Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics: Reflections and Projections". En Peter Evans, Harold Jacobson y Robert Putnam. *Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Los Ángeles: University of California Press. pp. 397 – 430.
- Feliú, Pedro y Janina Onuki (2014). "Unidade partidária e política externa na América Latina". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 29 (86). pp. 125 – 142.
- Feliú, Pedro, Amâncio de Oliveira y Manoel Galdino (2009). "Política Externa Chilena e Espectro Ideológico Político-Partidário: Um Estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006)". *Dados* 52 (4). pp. 835 – 870.
- Feliú, Pedro, Manoel Galdino y Amâncio de Oliveira (2007). "Política de Comércio Exterior, Ideologia Partidária e Interesses Locais: Um Estudo sobre o Caso Chileno". *Cena Internacional* 9 (2). pp. 33 – 57.
- Ferejhon, John (1990). "Rationality and Interpretation: Parliamentary Elections in Early Stuart England". Paper presentado en el *SSRC Workshop on Politics and Ideas*. California: Stanford University. 18 al 20 de Enero.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2000). *El Presidente Electo en la Transición, Variables Afectadas de la Política Exterior*. Documento de Trabajo N° 53. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.



- Fernández Luzuriaga, Wilson (2003). *Ruptura de Consensos en la Política Exterior Uruguayana durante el Tormentoso 2002*. Documento de Trabajo N° 53. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2008). “La gobernanza como guía para la construcción de una política exterior de Estado”. En Wilson Fernández Luzuriaga. *Dos ejercicios sobre la gobernanza en las relaciones exteriores estatales*. Documento de Trabajo N° 73. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria – Facultad de Ciencias Sociales. pp. 3 – 16.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2009). *Tradiciones Ideológicas en la Política Exterior Uruguayana: un Aporte a la Comprensión de las Propuestas Preelectorales 2009*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2012). “El Sistema Político Nacional como Variable Ineludible para la Comprensión de las Políticas Exteriores Nacionales”. En Raúl Bernal-Meza y Silvia Álvarez (eds.). *Asuntos de América Latina. Integración e Inserción*. Bahía Blanca: Universidad Nacional – Universidad Santiago de Chile. pp. 87-113.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2014). “Teoría de toma de decisiones en Relaciones Internacionales. De los autores paradigmáticos al triángulo decisorio en Uruguay”. Ponencia presentada en el V Congreso de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo 7 al 10 de octubre.
- Fernández Luzuriaga, Wilson y Diego Hernández Nilson (2010). *Tradiciones Ideológicas de Política Exterior en las Propuestas Preelectorales 2009 de los Partidos Políticos Uruguayos*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.
- Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Filgueira, Carlos (1997). “La formación de las ‘naciones nuevas’ y sus trayectorias divergentes: algunas pautas comparativas.” *Cuadernos del CLAEH* 78 – 79. pp. 9 – 24.
- Filgueira, Fernando (2013). “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina.” *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22 (2). pp. 17 – 46.
- Fischer, Frank (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Follietti, Gilda (2005). “La Participación Argentina en Haití: El Papel del Congreso”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 19 (1). pp. 37 – 56.
- Fordham, Benjamin (1998). “Economic Interests, Party and Ideology in Early Cold War Era U.S. Foreign Policy”. *International Organization* 52 (2). pp. 359 – 396.
- Fordham, Benjamin y Timothy McKeown (2003). “Selection and Influence: Interest Groups and Congressional Voting on Trade Policy”. *International Organization* 57. pp. 519 – 549.
- Galvano, Melisa (2008). *Dime como piensas y te entenderé como actuaste. Relación entre el sistema de creencias y la política exterior entre 1976 a 1999*. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- Garcé, Adolfo (2009). “Ideología y política exterior ¿Qué puede esperarse del gobierno de José Mujica?”. *Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI) –Análisis N° 14/09*. Montevideo: CURI.
- Garcé, Adolfo (2010). “Uruguay 2009: De Tabaré Vázquez a José Mujica”. *Revista de Ciencia Política* 30 (2). pp. 499 – 535.
- Garcé, Adolfo (2012). *Ideas y cambio institucional: tupamaros versus comunistas (Uruguay, 1985-2010)*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Uruguay: Departamento de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.

- Garcé, Adolfo (2014a). “Regímenes Políticos de Conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009)”. *Revista de Ciencia Política* 34 (2). pp. 439 – 458
- Garcé, Adolfo (2014b). “¿Réquiem para la derecha? La elección de 2014 y la izquierda que se viene.” En Adolfo Garcé y Jaime Yaffé. *Tercer acto. La era progresista. Hacia un nuevo modelo de desarrollo*. Montevideo: Fin de Siglo. pp. 203 – 237.
- Garcé, Adolfo y Camilo López Burian (2014). “La política exterior como política pública: Ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política.” Ponencia presentada en FLACSO-ISA Joint International Conference, Buenos Aires (23 al 25 de Julio de 2014).
- Gartzke, Erik y Mark Wrighton (1998). “Thinking Globally or Acting Locally? Determinants of the GATT Vote in Congress”. *Legislative Studies Quarterly* 23 (1). pp. 33 – 55.
- Geertz, Clifford (1964). “Ideology as a Cultural System.” En David Apter (ed.). *Ideology and Discontent*. New York: Free Press. pp. 47 – 76.
- George, Alexander (1991). *La decisión presidencial en política exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Buenos Aires: GEL.
- George, Alexander y Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Massachusetts: MIT Press.
- Gerring, John (1997). *Party Ideologies in America, 1828-1996*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giannetti, Daniela y Michael Laver (2005). “Party cohesion, party factions and legislative party discipline in Italy”. Joint Workshop Sessions of the European Consortium for Political Research: Granada.
- Gilpin, Robert (1990). *La economía política de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL.
- Goldstein, Judith (1993). *Ideas, interests, and American trade policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Goldstein, Judith y Robert Keohane (1993). “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework”. En Judith Goldstein y Robert Keohane (eds.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press. pp. 3 – 30.
- González Guyer, Julián (2011). “Las políticas de seguridad en el segundo gobierno de la ‘era progresista’ en Uruguay”. En Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds.). *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung. pp. 156 – 174.
- González Guyer, Julián (2014). “La contribución de Uruguay para operaciones de paz de Naciones Unidas: acerca de las motivaciones y la interpretación de su record”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 23 (1). pp. 41 – 72.
- González, Luis Eduardo (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo. FCU – ICP.
- Granja, Lorena y Florencia Sanz (2012). “Partidos y Política Exterior, un análisis comparado de Brasil y Uruguay”. Paper presentado en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo: Inédito.
- Greener, Ian (2005). “The Potential of Path Dependence in Political Studies”. *Politics* 25(1). pp. 62 – 72.

- Gueddes, Barbara (1990). "Toward a Rational Actor Account of Political Development". Paper presentado en el seminario *Understanding the Political Economy of NICs: Current Conceptual Debates*. San Diego, California. 5 y 6 de Enero.
- Guerra, Daniela (2007). "Elementos de la Política Exterior en la Presidencia de Jorge Batlle". En Gustavo Arce y Daniela Guerra. *El Uruguay en el primer lustro del siglo XXI: la economía política durante el gobierno del presidente Dr. Jorge Batlle*. Montevideo: FCU. pp. 63 – 96.
- Haas, Ernst (1961). "International integrations: the European and the universal process." *International Organization* 15 (3). pp. 366 – 392.
- Haas, Ernst (1990). *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley: University of California Press.
- Haas, Peter (1992). "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". *International Organization* 46 (1). pp. 1 – 35.
- Hager, Gregory y Jeffrey Talbert (2000). "Look for the Party Label: Party Influences on Voting in the U.S. House". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, no 1. pp. 75-99.
- Hajer, Maarten (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hall, Peter (1986). *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter (org.) (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton University Press, Princeton.
- Hall, Peter (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*. 25 (3). pp. 275 – 296.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (2003). "As tres versoes do neoinstitucionalismo". *Revista Lua Nova* 58. pp. 193 – 224.
- Hardt, Michael y Antonio Negri (2002). *Imperio*. Buenos Aires: Paidós.
- Hay, Colin (2006). "Constructivist Institutionalism". En R. A. W. Rhodes, Sarah Binder y Bert Rockman (eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press. pp. 56 – 74.
- Hecló, Hugh (1994). "Ideas, Interest, and Institutions". En Lawrence Dodd y Calvin Jillson (eds.). *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*. Boulder: Westview Press. pp. 366 – 392.
- Hettne, Bjorn y Fredrik Soderbaum (2006). "Theorising the rise of regionness". *Politikon: South African Journal of Political Studies* 33(1). pp. 113 – 24.
- Hirschman, Albert (1961). "Ideologies of Economic Development in Latin America". En Albert Hirschman (ed.). *Latin American Issues*. Nueva York: Twentieth Century Fund.
- Hirschman, Albert (1967). *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hix, Simon (2002). "Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament." *American Journal of Political Science* 46 (3). pp. 688 – 698.
- Hix, Simon, Abdul Noury y Gérard Roland (2005a). *Democracy in the European Parliament* (First draft).
- Hix, Simon, Abdul Noury y Gérard Roland (2005b). "Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament 1979-2001." *British Journal of Political Science* 35 (2). pp. 209- 234.

- Hix, Simon, Abdul Noury y Gérard Roland (2006). "Dimensions of Politics in the European Parliament." *American Journal of Political Science* 50 (2). pp. 494 – 511.
- Hix, Simon, Abdul Noury y Gérard Roland (2009). "Voting patterns and alliance formation in the European Parliament." *Philosophical Transactions of the Royal Society* 364. pp. 821 – 831.
- Hudson, Valerie (2005). "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations". *Foreign Policy Analysis* 1. pp. 1 – 30.
- Iglesias Velasco, Alfonso (2009). "Las Operaciones de Paz de Naciones Unidas como paradigma de multilateralismo". En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (2009): *Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI*. Monografías del CESEDEN 109. Madrid: Imprenta Ministerio de Defensa de España. pp. 179-238.
- Ingram, Helen y Suzanne Fiederlein (1988). "Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy". *The Western Political Quarterly* 41 (4). pp. 725 – 745.
- Jacob, Raúl (1988). *Modelo batllista: ¿Variación sobre un viejo tema?* Montevideo: Proyección.
- Jobert, Bruno y Pierre Muller (1987). *L'État en Action: Politiques Publiques et Corporatismes*. Paris: PUF.
- Kahane, Leo (1996). "Congressional Voting Patterns on Nafta: An Empirical Analysis". *American Journal of Economics and Sociology* 55. pp. 395 – 409.
- Kant, Immanuel (2002). *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Alianza.
- Katzenstein, Peter (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press.
- Katzenstein, Peter (1998). *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan*. Nueva York: Cornell University Press.
- Kegley, Charles y Eugene Wittkopf (1995). *American Foreign Policy. Pattern and Process*. New York: St. Martin's Press.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1988). *Poder e Interdependencia. La política internacional en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Kiewiet, D. Roderick y Mathew McCubbins (1991). *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press.
- King, Desmond (1995). *Actively Seeking Work? The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press.
- King, Desmond (1999). *In the Name of Liberalism: Illiberal social policy in the United States and Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kirchheimer, Otto (1966). "The transformation of Western European Party Systems." En Joseph La Palombara y Myron Weiner (eds.). *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press. pp. 177-199.
- Klotz, Audie y Cecelia Lynch (2007). *Strategies for research in constructivist international relations*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Koolhas, Martín (2004). *Coaliciones de gobierno en Uruguay, 1990-2003*. Tesis de grado, Montevideo: Instituto de Ciencia Política.

- Krasner, Steven (1982). "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables". *International Organization* 36 (2). pp. 185 – 205.
- Kratochwil, Friedrich (1988). "Regimes, interpretation and the 'science' of politics: A reappraisal". *Millennium: Journal of International Studies* 17 (2). pp. 263 – 284.
- Kuhn, Thomas (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979). "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* 12. pp. 3 – 27.
- Lakatos, Imre (1970). *History of Science and Its Rational Reconstructions*. PSA: Proceedings of the Biennial Meeting of the Philosophy of Science Association.
- Lampreia, Luiz Felipe (1998). "A política externa do governo FHC: continuidade e renovação". *Revista brasileira de política internacional* 41 (2). pp. 5 – 17.
- Lanzaro, Jorge (1986). *Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay (1940-1985)*. Montevideo: FCU.
- Lanzaro, Jorge (2000). "El presidencialismo pluralista en la segunda transición". En Jorge Lanzaro (coord.). *La "segunda transición" en el Uruguay. Gobierno y partidos en un tiempo de reformas*. Montevideo: ICP – FCU. pp. 19 – 196.
- Lanzaro, Jorge (2001). "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista". En Jorge Lanzaro (comp.). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. pp. 283 – 317.
- Lanzaro, Jorge (2004) "La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda. Claves del desarrollo del Frente Amplio". En Jorge Lanzaro (coord.). *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo. pp. 13 – 107.
- Lanzaro, Jorge (2007). *Gobiernos de izquierdas en América Latina: entre el populismo y la social democracia*. Montevideo: FESUR.
- Larsen, Christian Albrekt y Jørgen Goul Andersen (2009). "How New Economic Ideas Changed the Danish Welfare State: The Case of Neoliberal Ideas and Highly Organized Social Democratic Interests". *Governance* 22 (2). pp. 239 – 261.
- Lentner, Howard (2006). "Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange". *Review of Policy Research* 23 (1). pp. 169 – 181.
- Leoni, Eduardo (2002). "Ideologia, Democracia e Comportamento Parlamentar: A Câmara dos Deputados (1991-1998)". *Dados* 45 (3). pp. 361 – 386.
- Lieberman, Robert (2011). "Ideas and institutions in race politics". En Daniel Béland y Robert H. Cox (ed.): *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press. pp. 209 – 227.
- Lijphart, Arend (1991). *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
- Lima, Maria Regina Soares de (2013). "Relações Internacionais e Políticas Públicas: A Contribuição da Análise de Política Externa". En Eduardo Marques y Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs.). *A Política Pública como Campo Interdisciplinar*. Vol. 1. San Pablo: Editora UNESP. pp. 127-153.
- Lima, Maria Regina Soares de y Fabiano Santos (2001). "O Congresso e a Política Exterior". *Lua Nova* 52. pp. 121 –150.
- Lindsay, James (1994). *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Lindsay, James (2003). “Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy”. *Presidential Studies Quarterly* 33 (3). pp. 530 – 546.
- Lindsay, James y Randall Ripley (1992). “Foreign and Defense Policy in Congress: A Research Agenda for the 1990s”. *Legislative Studies Quarterly* 17 (3). pp. 417 – 449.
- Lipset, Seymour y Stein Rokkan (1990). “Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments.” En Peter Mair (ed.). *The West European Party System*. Londres: Oxford University Press. pp. 91 – 111.
- Londregan, John (2000). *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Luján, Carlos (1993). *Cambio de régimen y política internacional: el caso uruguayo*. Montevideo: División Cultura, Intendencia Municipal de Montevideo.
- Luján, Carlos (2007). “Hacia un programa de reflexión en la acción: toma de decisiones, liderazgo y calidad de la política internacional.” En Gerardo Caetano (coord.) *América Latina. Desafíos de su inserción internacional*. Montevideo: CLAEH. pp. 19 – 33.
- Luján, Carlos (2010). “La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios”. En María Ester Mancebo y Pedro Narbondo (coords.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo – CLACSO – ICP. pp. 352 – 370.
- Luján, Carlos (2011). “Escenarios prospectivos de la política internacional del país”. En Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano (coords.). *La aventura uruguaya. El país y el mundo*. Montevideo: Debate. pp. 205 – 216.
- Luján, Carlos (2014). “Brasil como actor global: una mirada desde Uruguay.” Documento presentado en FLACSO-ISA Joint International Conference. Buenos Aires.
- Luján, Diego (2011). “La reforma electoral de 1996 en Uruguay: Un análisis desde la narrativa analítica”. *Papeles de Trabajo Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural* 21. pp. 21 – 36.
- Mahoney, James (2000). “Path Dependence in Historical Sociology”. *Theory and Society* 29(4). pp. 507 – 548.
- Mahoney, James (2001). “Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective”. *Studies in Comparative Political Development* 36 (1). pp. 111 – 141.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995). “Party Systems in Latin America”. En Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press. pp. 1 – 34.
- Mair, Peter (2006). “Cleavages.” En William Crotty y Richard Katz (eds.). *Handbook of Party Politics*. Londres: Sage Publications. pp. 371 – 375.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México DF: FCE.
- Majone, Giandomenico (2001). “Políticas públicas y administración: ideas, intereses e instituciones”. En Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.). *Nuevo manual de Ciencia Política*. Tomo II. Madrid: Istmo. pp. 887 – 913.
- Mallmann, Maria Izabel (2010). “Análise institucionalista da integração sul-americana.” *Civitas* 10 (1). pp. 11 – 22.
- Malloy, Jonathan (2003). “High Discipline, Low Cohesion? The Uncertain Patterns of Canadian Parliamentary Party Groups”. *Journal of Legislative Studies* 9 (4). pp. 116–129.

- Mancebo, María Ester (1991). “De la ‘entonación’ a la ‘coincidencia’: los problemas del presidencialismo en Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 4. pp. 29-45.
- Mancebo, María Ester (1993). “Tiempos políticos y ciclo institucional en la consolidación de la democracia uruguaya”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 6. pp. 33-55.
- Mancebo, María Ester (2002). “La ‘larga marcha’ de una reforma ‘exitosa’”. En María Ester Mancebo, Pedro Narbono y Conrado Ramos (comps.). *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985 – 2000)*. Montevideo: EBO – ICP. pp. 139 – 162.
- March, James y Johan Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México DF: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma de Sinaloa – FCE.
- Marks, Gary, Carol Wilson y Leonard Ray (2002). “National Political Parties and European Integration”. *American Journal of Political Science* 46 (3). pp. 585 – 594.
- Martin, Lisa (2000). *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press.
- Marx, Carlos (1981). *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte, 1852*. En Carlos Marx y Federico Engels. *Obras escogidas en tres tomos*. Moscú: Editorial Progreso. Tomo I. pp. 404 – 498.
- Mashaw, Jerry y David Harfst (1990). *The Struggle for Auto Safety*. Cambridge: Harvard University Press.
- McCormick, James y Eugene Wittkopf (1990). “Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional – Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988”. *The Journal of Politics* 52 (4). pp. 1077 – 1100.
- McCormick, James y Eugene Wittkopf (1992). “At TheWater’s Edge. Effects of Party, Ideology, and Issues on Congressional Foreign Policy Voting, 1947-1988”. *American Politics Quarterly* 20 (1). pp. 26 – 53.
- McElroy, Gail y Kenneth Benoit (2010). “Policy positioning in the European Parliament.” Conferencia Piredeu. Bruselas: 18 y 19 de noviembre.
- McGillivray, Fiona (1997). “Party Discipline as a Determinant of the Endogenous Formation of Tariffs”. *American Journal of Political Science* 41 (2). pp. 584 – 607.
- McNamara, Kathleen (1998). *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*. Nueva York: Cornell University Press, 1998
- Meernik, James (1993). “Presidential Support in Congress: Conflict and Consensus on Foreign and Defense Policy”. *The Journal of Politics* 55 (3). pp. 569 – 587.
- Mehta, Jal (2011). “The Varied Roles of Ideas in Politics: From ‘Wether’ to ‘How’.” En Daniel Béland y Robert H. Cox (ed). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press. pp. 23 – 46.
- Meny, Ives y Jean Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Merle, Marcel (1985). *Politique intérieure et politique extérieure. Forces et enjeux dans les relations internationales*. París: Economica.
- Merle, Marcel (1998). *La Politique Étrangère*. Paris: PUF.
- Merrien, François-Xavier (1997). *L'Etat-providence*. París: PUF.
- Mesquita, Lucas Ribeiro (2013). *Itamaraty, partidos políticos e política externa brasileira: institucionalização de projetos partidários nos governos FHC e Lula*. Dissertação de mestrado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas –Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

- Methol Ferré, Alberto (1959). *La Crisis del Uruguay y el Imperio Británico*. Buenos Aires: Editorial A. Peña Lillo.
- Methol Ferré, Alberto (1971). *El Uruguay como problema. Geopolítica de la Cuenca del Plata*. Montevideo: EBO.
- Míguez, María Cecilia (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Milner, Helen y Benjamin Judkins (2004). "Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy?" *International Studies Quarterly* 48. pp. 95 – 119.
- Milner, Helen. (1997). *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Mingst, Karen (2009). *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. México DF: CIDE.
- Moore, Barrington (2002). *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Barcelona: Ediciones Península.
- Mora Vera, Germán (2009). *Desafíos y alternativas al posicionamiento internacional. Análisis comparativo de la política exterior de Brasil y Argentina en el marco de la izquierda latinoamericana. El caso de Luis Inácio Lula da Silva (2002- 2006) y Néstor Kirchner (2003 - 2006)*. Tesis de Grado en Ciencia Política. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Moraes, Juan Andrés (2014). "Parlamento y representación en Uruguay." En *47ª Legislatura. El Parlamento bajo la lupa*. Montevideo: Poder Legislativo – FCS. pp. 1 – 42.
- Moreira, Constanza (2004). *Final del juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- Moreira, Constanza (2009). *Entre la protesta y el compromiso: la izquierda en el gobierno en Uruguay y América Latina*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Moreira, Constanza. "Sistemas de partidos, alternancia política e ideología en el Cono Sur." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 15. pp. 31 – 56.
- Morgethau, Hans (1986). *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL.
- Muller, Pierre e Yves Surel (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Murray, Charles (1984). *Losing Ground: American Social Policy 1950 – 1980*. Nueva York: Basic Books.
- Neack, Laura, Jeanne Hey y Patrick Haney (eds.) (1995). *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall.
- Neustadt, Richard (1990). *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. Nueva York: Free Press.
- Niskanen, William (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- North, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México DF: FCE.
- Noury, Abdul (1999). "Ideology, Nationality and Euro-Parliamentarians." *European Union Politics* 3(1). pp. 33-58.
- Nye, Joseph (2011). *The future of power*. Nueva York: Public Affairs.
- O'Halloran, Sharyn (1993). "Congress and Foreign Trade Policy". En Randall Ripley y James Lindsay (eds.) (1993). *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. pp. 283 – 303.



- Oliveira, Amâncio de (2003). "Legislativo e Política Externa: Das Inconveniências da Abdicação". *Working Papers* 3. San Pablo: CAENI.
- Oliveira, Amâncio de (org.) (2005). *Entraves e Possibilidades Institucionais e Políticos da Integração Regional Sul-Americana*. Relatoría OPSA.
- Oliveira, Amâncio de, Janina Onuki, y João Paulo Cândia Veiga (2006). "Política Externa e Negociações Internacionais". *Revista Brasileira de Comércio Exterior* 87. pp. 29 – 33.
- Olson, Mancur (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. México DF: Limusa Noriega.
- Olvera, Carlos (2004). "Ajuste neoliberal, democracia de baja intensidad y proyectos políticos emergentes en América Latina". Ponencia presentada en el *Simposio "O Brasil e as Américas do novo milenio"*. Berlín: 2 al 4 de Diciembre.
- Onuki, Janina y Amâncio de Oliveira (2006). "Eleições, Política Externa e Integração Regional". *Revista de Sociologia e Política* 27. pp. 13 – 29.
- Onuki, Janina y Amâncio de Oliveira (2010). "Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil". *Revista Política Hoje* 19 (1). pp. 144 – 185.
- Onuki, Janina, Amâncio de Oliveira y Pedro Feliú Ribeiro (2009). "Political parties, foreign policy and ideology: Argentina and Chile in comparative perspective". *Brazilian Political Science Review* 3 (2). pp. 127 – 154.
- Orenstein, Mitchell (2008). *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*. Princeton: Princeton University Press.
- Ortiz Mena, Antonio (2004). "El proceso de formulación de la política de comercio de en las américas. Lecciones de la experiencia mexicana." Paper presentado en el 45º Congreso Anual de ISA. Montreal.
- Palier, Bruno e Yves Surel (2005). "Les 'trois I' et l'analyse de l'État en action". *Revue Française de Science Politique* 55 (1). pp. 7 – 32.
- Parsons, Craig (2003). *A certain idea of Europe*. Nueva York: Cornell University Press.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Pasquarelli, Bruno Lippe (2010). "Política exterior como política pública: un análisis de la actividad diplomática brasileña durante el gobierno Lula". Santiago de Compostela: Paper presentado en XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles.
- Pérez, Romeo (2007). "Partidos políticos y política exterior: matrices para su elaboración". En Lilia Ferro, Serrana Castro, Diego Hernández Nilson y Analaura Soto (coords.). *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – Instituto Artigas de Servicio Exterior. pp. 104 – 108.
- Pérez, Romeo (2011). *Política exterior uruguaya*. Montevideo: Ediciones de la Plaza.
- Peters, Guy, Jon Pierre, Desmond King (2005). "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism". *The Journal of Politics* 67 (4). pp. 1275 – 1300.
- Philpott, Daniel (2001). *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review* 94(2). pp. 251-267.

- Pizzorno, Alessandro (1985). "Sobre la racionalidad de la opción democrática". En Alessandro Pizzorno et al. *Los límites de la democracia*. Vol. 2. Buenos Aires: CLACSO.
- PNUD (2008). *Desarrollo humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano*. Montevideo: PNUD.
- Poole, Keith (2007). "Changing minds? Not in Congress". *Public Choice* 131. Issue 3. pp. 435 – 451.
- Poole, Keith y Howard Rosenthal (1991). "Patterns of Congressional Voting". *American Journal of Political Science* 35. pp. 228 – 278.
- Poole, Keith y Howard Rosenthal (1997). *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York: Oxford University Press.
- Porzecanski, Roberto (2010). *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)*. Montevideo: Sudamericana.
- Poulantzas, Nicos (1973). *State, Power, Socialism*. Londres: New Left Books.
- Przeworski, Adam (1988). *Capitalismo y socialdemocracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Przeworski, Adam (1995). *Estado e Economía no capitalismo*. Río de Janeiro: Relume Dumará.
- Putnam, Robert (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization* 42: 427–460
- Putnam, Robert (1993). "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two level Games. Double Edged Diplomacy". En Peter Evans, Harold Jacobson y Robert Putnam. *Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Los Ángeles: University of California Press. pp. 431 – 468.
- Rae, Douglas y Michael Taylor (1970). *The Analysis of Political Cleavages*. New Haven: Yale University Press.
- Ragsdale, Lyn (1995). *President and Congress*. New York: Simon & Scuster Press.
- Rama, Germán (1987). *La democracia en Uruguay. Una perspectiva de interpretación*. Buenos Aires: GEL.
- Real de Azúa, Carlos (1981). *El patriciado uruguayo*. Montevideo: EBO.
- Real de Azúa, Carlos (1987). "Política Internacional e Ideologías en el Uruguay". En Carlos Real de Azúa. *Escritos*. Montevideo: Arca. pp. 233 – 262.
- Real de Azúa, Carlos (1996-97). *Tercera posición, nacionalismo revolucionario y Tercer Mundo – Una teoría de sus supuestos*. Tres Volúmenes. Montevideo. Cámara de Representantes.
- Real de Azúa, Carlos (2000). *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo: EBO.
- Reyes Abadie, Washington, Oscar Bruschera y Tabaré Melogno (1966). *La Banda Oriental: pradera, frontera, puerto*. Montevideo: EBO.
- Rich, Andrew (2011). "Ideas, expertise, and Think Tanks". En Daniel Béland y Robert H. Cox (eds.): *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press. pp. 191 – 208.
- Ripley, Randall y James Lindsay (eds.) (1993). *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Rohde, David (1991). *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rohde, David (1994). "Parties and Committees in the House: Member Motivations, Issues, and Institutional Arrangements". *Legislative Studies Quarterly* 19. pp. 341 – 359.

- Rose, Richard (2004). *Learning lessons in comparative public policy: A guide to analysis*. Londres: Routledge.
- Ross, Marc Howard (2010): “Cultura y política comparada”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 19. pp. 7 – 44.
- Roth Deubel, André-Noël. (2007). “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico”. *Revista Ciencia Política* 3. pp. 39 – 64.
- Rothstein, Bo (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabatier, Paul (ed.) (1999). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith (eds.) (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith (1999). “The advocacy coalition framework: An assessment”. En Paul Sabatier (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press. pp. 117 – 168.
- Samaja, Juan (2006). *Epistemología y metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica*. Buenos Aires: Eudeba.
- Sanchez, Leandro Enrique (2013). *Condicionantes internos de la política exterior argentina: La participación del cuerpo decisorio legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina (1999-2003)*. Tesis presentada para la obtención del grado de Doctor en Ciencias Sociales. La Plata: UNLP.
- Sanchez, Leandro Enrique (2015). “El papel del Congreso Nacional de Argentina en la elaboración de la política exterior (1999-2003). Un modelo para su análisis.” *Colombia Internacional* 83. pp. 103 –132
- Sani, Giacomo y Giovanni Sartori (1983). “Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies”. En Hans Daalder y Peter Mair (eds.) *Western European Party Systems: Continuity and Change*. Londres. pp. 307 – 340.
- Santa Cruz, Arturo (2009). “Introducción”. En Arturo Santa Cruz (ed.). *El constructivismo y las relaciones internacionales*. México DF: CIDE. pp. 9 – 37.
- Santos, Fabiano (2006). “Integração regional e as eleições presidenciais de 2006 no Brasil”. *Análisis de Coyuntura* 2. Rio de Janeiro.
- Saraiva, Miriam y Tedesco, Laura (2004). “Argentina y Brasil. Políticas exteriores comparadas tras la Guerra Fría”. En Vicente Palermo (comp.). *Política Brasileña Contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación*. Buenos Aires: ITDT – Siglo XXI, Buenos Aires, 2004.
- Sartori Giovanni (2003). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México DF: FCE.
- Sayer, Andrew (1984). *Method in the Social Science*. Londres: Hutchinson.
- Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2011). *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: BID.
- Schmidt, Vivien (2008). “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse.” *Annual Review of Political Science* v.11. pp. 303 – 326.
- Schmidt, Vivien (2002a). *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien (2002b). “Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?” *Comparative Political Studies* 35 (2). pp. 168 – 193.

- Schmidt, Vivien (2011). "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism". En Daniel Béland y Robert H. Cox (eds.). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe (1983). "Democratic Theory and Neocorporatist Practice". *Social Research* 50 (4). pp. 885 – 928.
- Seeleib-Kaiser, Martin y Timo Fleckenstein (2007). "Discourse, Learning and Welfare State Change". *Social Policy and Administration* 41 (5). pp. 427 – 448.
- Seiler, Daniel-Louis (2000). *Os Partidos Políticos*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Shepsle, Kenneth y Barry Weingast (1994). "Positive Theories of Congressional Institutions". *Legislative Studies Quarterly* 19 (2). pp. 149 – 179.
- Shugart, Matthew y John Carey (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sikkink, Kathryn (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Silva, Alexandra de Mello e (1998). "Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU". *Revista Brasileira de Política Internacional* 41 (2). pp. 139-158.
- Silva, Rodinei (2014). *O Senado e a Política Externa do Partido dos Trabalhadores (2003-2012): a força do discurso parlamentar*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas.
- Simon, Herbert (1957). "A Behavioral Model of Rational Choice". En Herbert Simon. *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. Nueva York: Wiley.
- Skocpol, Theda (1985). "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research". En Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (orgs.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 3 – 43.
- Solari, Aldo (1965). *El Tercerismo en el Uruguay*. Montevideo: Alfa.
- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi (2000). "The institutional foundations of public policy: a transaction approach with application to Argentina". Tübingen: Paper presentado en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (2006). "La política de las políticas públicas". *Política y Gobierno* 13 (2). pp. 393 – 416.
- Stein, Herbert (1984). *Presidential Economics*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Stone, Deborah (2001). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nueva York: Norton.
- Stone, Diane (2008). "Global public policy, transnational policy communities, and their networks". *Policy Studies Journal* 36 (1). pp. 19 – 38.
- Stuhldreher, Amalia. (2003). "Régimen Político y Política Exterior en Argentina: El Caso del Primer Gobierno de Carlos Menem (1989-1995)". *Perfiles Latinoamericanos* 22. pp. 79 – 101.
- Surel, Yves (2000). "The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making". *Journal of European Public Policy* 7 (4). pp. 495 – 512.
- Surel, Yves (2008). "Las políticas públicas como paradigmas". *Estudios Políticos* 33. pp. 41 – 65.
- Taylor-Gooby, Peter (ed.) (2005). *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Basingstoke.
- Temin, Peter (1987). *The Fall of the Best Sistem*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Thelen, Kathleen (1999). "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *Annual Review of Political Science* 2. pp. 369 – 404.
- Thelen, Kathleen (2003). "How Institutions Evolve". En James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 208-240.
- Thérien, Jean-Philippe y Alan Noel (2000). "Political Parties and Foreign Aid". *The American Political Science Review* 94 (1). pp. 151 – 162.
- Thoenig, Jean-Claude (1985). "L'analyse des politiques publiques". En Madeleine Grawitz y Jean Léca (eds.). *Traité de Science Politique. Volumen. 4: Les politiques publiques*. París: PUF.
- Thompson, Edward Palmer (2012). *La formación de la clase obrera en Inglaterra*. Madrid: Capitán Swing.
- Tsebelis, George (1990). *Nested Games: The Rational Choice Approach in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press
- Tsebelis, George (2006). *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. México DF: FCE.
- Tussie, Diana (ed.) (2009). *The Politics of Trade. The Role of Research in Trade Policy and Negotiation*. Ottawa: Republic of Letters – Brill – IDRC.
- Valdivieso, Patricio (2007). "Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas". *Estudios Internacionales* 158. pp. 149 – 177.
- Vargas-Hernández, José (2010). "Análisis Crítico Del Capitalismo Transnacional". Paper presentado en *el IV Encuentro de Economía Internacional: Economía Política y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo. 9 al 11 de setiembre.
- Velázquez Flores, Rafael (2008). "La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?". *Política y Gobierno* 15 (1). pp. 113 – 158.
- Vigevani, Tullo, Marcelo de Oliveira y Karina Mariano (2004). "Mercosur: Democracy and Political Actors". En Francisco Domínguez y Marcos Oliveira (orgs.). *Mercosur: Between Integration and Democracy*. Berna: Peter Lang AG – European Academic Publishers. pp. 97 – 140.
- Wallerstein, Immanuel (1974). *El Moderno Sistema Mundial*. 3 vols. México DF: Siglo XXI.
- Wallerstein, Immanuel (2004). *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos: un análisis de sistemas-mundo*. Madrid: Akal.
- Waltz, Kenneth (1954). *El hombre, el Estado y la Guerra*. Buenos Aires: GEL.
- Waltz, Kenneth (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: GEL.
- Wendt, Alexander (1992). "Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics". *International Organization* 46. pp. 391 – 425.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weyland, Kurt (2005). "Theories of Policy Diffusion Lessons from Latin American Pension Reform". *World Politics* 57(2). pp. 262 – 295.
- Wight, Colin (2006). *Agents, structures and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Winn, Peter (1975). *El imperio informal británico en el Uruguay en el siglo XIX*. Montevideo: EBO.
- Wildavsky, Aaron (ed.) (1969). *The Two Presidents. In the Presidency*. Boston: Little Brown.
- Wilensky, Harold (1975). *The Welfare State and Equality*. California: University of California.
- Wilson, James (1980). *The Politics of Regulation*. Nueva York: Basic Books.
- Wincott, Daniel (2011). “Ideas, policy change and the welfare state”. En Daniel Béland y Robert H. Cox (eds.). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press. pp. 143 – 166.
- Wink, Kenneth, Don Livingston y James Garand (1996). “Dispositions, Constituencies, and Cross-Pressures: Modeling Roll-Call Voting on the North American Free Trade Agreement in the U.S. House”. *Political Research Quarterly* 49 (4). pp. 749 – 770.

**Prensa impresa y digital:**

- Brecha 13/01/2006.
- Brecha 15/05/2006.
- Brecha 28/12/2012.
- Brecha 25/04/2014.
- Búsqueda 05/01/2006.
- Búsqueda 24/08/2012.
- Búsqueda 13/12/2012.
- Correo Socialista 12/2014.
- El Día 23/04/1990.
- El Observador 24/05/2012.
- El Observador 03/06/2013: <http://www.elobservador.com.uy/noticia/252185/astori-apuesta-por-alianza-del-pacifico-y-denuncia-34inaccion34-del-mercosur/>
- El Observador 13/01 2014: <http://www.elobservador.com.uy/lacalle-la-deriva-politica-inicio-la-decadencia-del-mercosur-n269427>
- El País 04/06/2002.
- El País 07/04/2012.
- El País 06/06/2013: <http://www.elpais.com.uy/informacion/embajadora-confirma-reunion-mujica-obama.html>
- El País 23/05/2013: <http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/uruguay-busca-miembro-de-alianza.html>
- El País 02/02/2014: <http://www.elpais.com.uy/informacion/estrategias-lidiar-gobierno-argentina.html>
- El País 31/07/2014: <http://www.elpais.com.uy/mundo/israel-decepcionado-postura-uruguay-gaza.html>
- La Diaria 29/10/2012: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/10/politica-de-retorno/>
- La Diaria 23/07/2013: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2013/7/programa-reservado/>
- La Nación 11/03/2007.
- La Red 21 05/06/2013: <http://www.lr21.com.uy/politica/1108256-ee-uu-pretende-incorporar-a-uruguay-en-alianza-del-pacifico>
- La Red 21 22/06/2013: <http://www.lr21.com.uy/politica/1111883-por-el-momento-uruguay-sera-observador-en-la-alianza-del-pacifico>

- La Red 21 29/06/2013: <http://www.lr21.com.uy/politica/1113440-mujica-asegura-que-uruguay-solo-sera-observador-en-alianza-del-pacifico>
- La Red 21 17/06/2004: <http://www.lr21.com.uy/politica/144839-aspero-debate-en-diputados-por-envio-de-tropas-a-haiti>
- Montevideo Portal 17/11/2013: <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?219033,1,1149>
- Página 12 12/01/2006: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-61591-2006-01-12.html>
- Portal 180 04/05/2010: [http://www.180.com.uy/articulo/11297\\_Uruguay-quiere-viajar-en-el-estribo-de-Brasil](http://www.180.com.uy/articulo/11297_Uruguay-quiere-viajar-en-el-estribo-de-Brasil)
- Portal 180 01/07/2012: [http://www.180.com.uy/articulo/27192\\_No-reconozco-este-Mercosur-como-mi-hijo](http://www.180.com.uy/articulo/27192_No-reconozco-este-Mercosur-como-mi-hijo)
- Primera Hora 06/02/2013 <http://www.primerahora.com.uy/columnas/163-apostar-al-pacifico.html>
- Últimas Noticias 07/05/2010.
- Últimas Noticias 14/11/2011.
- Uy.press 11/06/2013: [http://www.uypress.net/uc\\_41260\\_1.html](http://www.uypress.net/uc_41260_1.html)

#### Documentos:

- Asociación Rural del Uruguay (ARU), Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Cámara Mercantil de Productos del País (CMPP) y Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS). “*Posición conjunta respecto a la conveniencia para el Uruguay de negociar acuerdos comerciales con países de extrazona.*” 25 de abril de 2006. Disponible en: [http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/684/1/ucomunicado\\_conjunto\\_26-04.pdf](http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/684/1/ucomunicado_conjunto_26-04.pdf)
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 109, T. 435.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 227, T. 509.
- Discurso asunción de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner ante el Congreso de la Nación Argentina 10/12/2007.
- Instituto de Relaciones Internacionales (2005). *Discurso de asunción de Tabaré Vázquez. Pronunciado en la ceremonia de declaración de fidelidad constitucional ante la Asamblea General del Poder Legislativo.* Montevideo, Uruguay, 1° de marzo de 2005. *Revista Relaciones Internacionales* 28. Segmento Digital. Sección: Documentos. Disponible en: [http://www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_dvd/revistas/CD-Relaciones%20internacionales%2028/28%20documentos/Discurso%20asuncion%20tabare.pdf](http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/CD-Relaciones%20internacionales%2028/28%20documentos/Discurso%20asuncion%20tabare.pdf)
- Ley N°. 18.250.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay (31/07/2014). *Uruguay condena los ataques contra escuelas y objetivos civiles en Gaza.* Comunicado de Prensa N° 36/14. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-comunicados-prensa,O,es,0,PAG;CONP;487;4;P;uruguay-condena-los-ataques-contras-escuelas-y-objetivos-civiles-en-gaza;2;PAG>
- Memorias anuales del Ministerio Relaciones Exteriores de Uruguay (1985 – 2014).
- Todos (2014). *Política exterior.* Disponible en: <http://www.lacallepou.uy/wp-content/themes/Nindarubi/docs/cap4/politicaexterior.pdf>.

- Vamos Uruguay (2013). *Vamos por un Uruguay integrado al mundo. Plan Uruguay 2015- 2020*. Disponible en: <http://plan.vamosuruguay.com/wp-content/uploads/2013/12/PLAN-URUGUAY-2015-2020-Integrado-al-mundo-7-de-noviembre-de-2013.pdf>
- Decisión del Consejo del Mercado Común (MERCOSUR) N° 32/00.
- Frente Amplio (2003). *Programa de Gobierno 2005 – 2010*. Montevideo.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay.
- Reglamento de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.
- Reglamento de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay.

**Fuentes de datos consultadas:**

- Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- Corte Electoral.
- Sistema de Información Parlamentaria.
- Uruguay XXI.



## Anexos:

### 1. Legisladores encuestados

Los 125 legisladores encuestados, ordenados alfabéticamente por apellido, fueron:

- |                          |                               |                              |
|--------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| 1. Abdala, Pablo         | 43. García, Mario             | 85. Peña, Daniel             |
| 2. Abreu, Sergio         | 44. Garino, Juan Manuel       | 86. Perdomo, Alberto         |
| 3. Agazzi, Ernesto       | 45. Gloogtdofsky, Aníbal      | 87. Pereyra, Aníbal          |
| 4. Amado, Fernando       | 46. Groba, Óscar              | 88. Pereyra, Susana          |
| 5. Amarilla, Gerardo     | 47. Heber, Luis Alberto       | 89. Pérez, Darío             |
| 6. Amorín, José          | 48. Ibarra, Doreen            | 90. Pérez, Pablo             |
| 7. Amy, José             | 49. Iturralde, Pablo          | 91. Perrachón, Mario         |
| 8. Antognazza, Milton    | 50. Lacalle Pou, Luis Alberto | 92. Piñeyría, Ana Lía        |
| 9. Arocena, José Andrés  | 51. Lacalle, Luis Alberto     | 93. Posada, Iván             |
| 10. Arregui, Roque       | 52. Larrañaga, Jorge          | 94. Pozzi, Jorge             |
| 11. Asti, Alfredo        | 53. Larnaga, María Elena      | 95. Puig, Luis               |
| 12. Astori, Danilo       | 54. Lescano, Héctor           | 96. Radío, Daniel            |
| 13. Bango, Julio         | 55. Lima, Andrés              | 97. Rodríguez Galves, Carlos |
| 14. Baráibar, Carlos     | 56. Lorier, Eduardo           | 98. Rodríguez, Edgardo       |
| 15. Battistoni, Julio    | 57. Mahía, José Carlos        | 99. Rombys, Gustavo          |
| 16. Bayardi, José        | 58. Mallo, Alma               | 100. Rosadilla, Luis         |
| 17. Bernini, Gustavo     | 59. Mañana, Daniel            | 101. Rubio, Enrique          |
| 18. Berois, Ricardo      | 60. Martínez Huelmo, Rubén    | 102. Sabini, Sebastián       |
| 19. Bistolfi, Marcelo    | 61. Martínez, Daniel          | 103. Sánchez, Alejandro      |
| 20. Bordaberry, Pedro    | 62. Matiaude, Graciela        | 104. Sander, Richard         |
| 21. Borsari, Gustavo     | 63. Mazzoni, Pablo            | 105. Sanseverino, Berta      |
| 22. Cáceres, Graciela    | 64. Michelini, Felipe         | 106. Saravia, Jorge          |
| 23. Caggiani, Daniel     | 65. Michelini, Rafael         | 107. Saravia, Pedro          |
| 24. Cantero, Fitzgerald  | 66. Minetti, Orquídea         | 108. Semproni, Víctor        |
| 25. Caram, Rodolfo       | 67. Montaner, Martha          | 109. Silva, Rubenson         |
| 26. Carballo, Felipe     | 68. Moreira, Carlos           | 110. Silvera, Mario          |
| 27. Cardoso, Germán      | 69. Moreira, Constanza        | 111. Solari, Alfredo         |
| 28. Cardoso, José Carlos | 70. Mujica, Gonzalo           | 112. Souza, Juan Carlos      |
| 29. Casas, Alberto       | 71. Niffouri, Amín            | 113. Tajam, Héctor           |
| 30. Chiesa, Antonio      | 72. Novales, Gonzalo          | 114. Tierno, Martín          |
| 31. Conde, Roberto       | 73. Olivera, Raúl             | 115. Toledo, Hermes          |
| 32. Couriel, Alberto     | 74. Olmos, Óscar              | 116. Topolansky, Lucía       |
| 33. Da Rosa, Eber        | 75. Orrico, Jorge             | 117. Tourné, Daisy           |
| 34. Dávila, Hugo         | 76. Ortíz, Nicolás            | 118. Trobo, Jaime            |
| 35. De León, Walter      | 77. Osta, Gustavo             | 119. Varela, Carlos          |
| 36. Delgado, Álvaro      | 78. Otegui, Miguel            | 120. Vázquez, Juan Ángel     |
| 37. Espinosa, Gustavo    | 79. Pardiñas, Yerú            | 121. Verri, Walter           |
| 38. Gallinal, Francisco  | 80. Pasquet, Ope              | 122. Vidalín, Carmelo        |
| 39. Gallo, Luis José     | 81. Passada, Ivonne           | 123. Viera, Tabaré           |
| 40. Gamou, Carlos        | 82. Payssé, Daniela           | 124. Vivián, Dionisio        |
| 41. Gandini, Jorge       | 83. Pedreira, Guzmán          | 125. Yanes, Horacio.         |
| 42. García, Javier       | 84. Penadés, Gustavo          |                              |

## 2. Formulario de encuesta aplicado

OPERATIVO	1( ) 2( ) 3( )
FORMULARIO	Nº
Nombre del encuestador	Fecha y hora de la encuesta

### Datos Personales:

Nombre: \_\_\_\_\_

Partido y Sector: \_\_\_\_\_

1. En política habitualmente se habla en términos de izquierda y derecha. Usando esta escala de 1 a 10 (donde 1 es izquierda y 10 es derecha) le voy a pedir que me indique en qué posición diría Ud. que se ubican estos grupos políticos. (MOSTRAR TARJETA 1)		
En términos de izquierda y derecha, ¿dónde ubicaría Ud. al Movimiento de Participación Popular?	Centro puro.....5,5 Ninguno, NS/NC.....0	
Y, ¿dónde ubicaría Ud. al Partido Socialista?	Centro puro..... 5,5 Ninguno, NS/NC.....0	
Y, ¿a la Vertiente Artiguista?	Centro puro..... 5,5 Ninguno, NS/NC.....0	
En términos de izquierda y derecha, ¿dónde ubicaría Ud. al Frente Liber Seregni?	Centro puro..... 5,5 Ninguno, NS/NC.....0	
Y, ¿a la Corriente de Acción y Pensamiento-Libertad (CAP-L)?	Centro puro..... 5,5 Ninguno, NS/NC.....0	
En términos de izquierda y derecha, ¿dónde ubicaría Ud. al Partido Comunista?	Centro puro..... 5,5 Ninguno, NS/NC.....0	
Y, ¿al Frente Amplio?	Centro puro..... 5,5 Ninguno, NS/NC.....0	
Y, ¿dónde ubicaría Ud. a Propuesta Batllista (ProBa)?	Centro puro..... 5,5 Ninguno, NS/NC.....0	
En términos de izquierda y derecha, ¿dónde ubicaría Ud. a Vamos Uruguay?	Centro puro..... 5,5 Ninguno, NS/NC.....0	
Y, ¿dónde ubicaría Ud. al Partido Colorado?	Centro puro..... 5,5 Ninguno, NS/NC.....0	
En términos de izquierda y derecha, ¿dónde ubicaría Ud. al Herrerismo?	Centro puro..... 5,5 Ninguno, NS/NC.....0	
Y, ¿a Alianza Nacional?	Centro puro..... 5,5 Ninguno, NS/NC.....0	
Y, ¿a Concertación Republicana Nacional?	Centro puro..... 5,5 Ninguno, NS/NC.....0	
Y, ¿al Partido Nacional?	Centro puro..... 5,5 Ninguno, NS/NC.....0	
Y, ¿dónde ubicaría Ud. al Partido Independiente?	Centro puro..... 5,5 Ninguno, NS/NC.....0	
Y, ¿dónde ubicaría Ud.?	Centro puro..... 5,5 Ninguno, NS/NC.....0	

2. De las siguientes actividades, ¿qué porcentaje cree Ud. que deberían estar en manos del Estado? (MOSTRAR TARJETA 2)														
	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	Otro %	NS/NC	
Salud														
Educación														
Seguridad Social														
Recursos minerales														
Combustibles														
Agua Potable														
Radio														
Prensa escrita														
Televisión														

3. ¿En su opinión cuál debería ser el papel ideal del Estado en la economía uruguaya? (elija 1) (MOSTRAR TARJETA 3)	
Apoyo a la libre empresa; reducir al mínimo la intervención estatal	
Proporcionar directivas económicas al sector privado	
Proporcionar incentivos a las empresas privadas en áreas seleccionadas, mantener un sector público reducido	
Apoyar a un sector público importante, incluyendo nacionalizaciones en áreas seleccionadas	
Control de las principales áreas de la economía, incluyendo inversiones	
Control directo y total de la economía	

4. ¿Ud. está de acuerdo con las siguientes ideas?				
	Acuerdo	Desacuerdo	Ni acuerdo/ni desacuerdo (ESPONTÁNEA)	NS/NC
En los problemas económicos y sociales contemporáneos es esencial que las consideraciones técnicas tengan más peso que los factores políticos				
La libertad de propaganda no es un derecho absoluto, y el estado debe regular cuidadosamente su utilización				
Aunque los partidos tienen una función importante en la democracia, a menudo exageran inútilmente los conflictos políticos				
El bienestar general del país pelagra seriamente por el choque continuo de los grupos de intereses particulares				
5. ¿Ud. está de acuerdo con las siguientes ideas?				
	Acuerdo	Desacuerdo	Ni acuerdo/ni desacuerdo (ESPONTÁNEA)	NS/NC
Todos los ciudadanos deberían tener las mismas oportunidades de influir en la política gubernamental				
Algunas personas están mejor calificadas para dirigir este país por sus tradiciones y antecedentes familiares				
En un mundo tan complicado como el moderno, no tiene sentido hablar de aumentar el control de los ciudadanos sobre los asuntos gubernamentales				
Será siempre necesario tener unos pocos individuos fuertes y capaces que sepan como tomar el mando				

6 ¿Con cuál de estas tradiciones sobre la política exterior se identifica Ud.? ¿Y a su fracción? ¿Y a su partido? (elija 1) (MOSTRAR TARJETA 4)			
	Encuestado	Fracción	Partido
Internacionalismo			
Panamericanismo			
Latinoamericanismo			
Nacionalismo			
Otros (registrar)			

7. Pensando en la economía nacional y en su desarrollo: ¿Qué sectores deberían promoverse? (elija hasta dos sectores en orden de preferencia) NUMERAR 1, 2, 3		
¿La promoción de alguno de estos sectores no es necesaria? ¿Cuál o cuáles? (elija hasta dos sectores en orden de preferencia)		
	Elección	Rechazo
Primario: la agricultura, la ganadería, la pesca, la minería o recursos energéticos		
Secundario: la industria (como por ejemplo la alimenticia, de madera, papel, química, etc.)		
Terciario: los servicios como comercio, finanzas, transportes, comunicaciones, turismo, software, biotecnología		
	NS	
	NC	
Otros (ESPECIFICAR POR ESCRITO)		

8. ¿Ud. está de acuerdo con las siguientes ideas?			
	Acuerdo	Desacuerdo	NS/NC
Para evitar su fuga, los impuestos al capital deben ser menores que los impuestos al trabajo			
Los sectores bajos y más desfavorecidos no deben pagar impuestos significativos			
No se debe grabar con impuestos al capital.			
Las clases medias no deben soportar una carga impositiva mayor que el resto de la sociedad			
Aumentar la carga fiscal a los sectores medios y medios altos para transferir a los más desfavorecidos es injusto			

9. El modelo decisorio en política exterior debería ser tal que: (elija uno)		
	Elección	NS/NC
El Presidente elige entre propuestas competitivas que surjan de los diversos ministerios (Relaciones Exteriores, Economía, Defensa u otros)		
El Presidente da lineamientos que luego son ejecutados por el Ministerio de Relaciones Exteriores		
El Presidente coordina al Ministerio de Relaciones Exteriores con otros ministerios según corresponda, para que surjan propuestas colegiadas sobre la política exterior.		

10. El modelo decisorio en política exterior: MOSTRAR TARJETA 5			
Durante el gobierno de Jorge Batlle fue	Formalista	Colegiado	Competitivo
Durante el gobierno de Vázquez fue	Formalista	Colegiado	Competitivo
Durante el gobierno de Mujica es	Formalista	Colegiado	Competitivo

11. ¿Ud. está de acuerdo con las siguientes ideas?			
	Acuerdo	Desacuerdo	NS/NC
El Parlamento del MERCOSUR debería tener competencias legislativas que generen políticas públicas regionales aplicables a todos los Estados Partes			
Los procesos que construyen supranacionalidad fortalecen a los Estados Partes al generar una nueva soberanía ampliada y compartida			
El Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR nunca debería poder emitir pronunciamientos vinculantes y obligatorios para los Estados Partes			
Las instituciones intergubernamentales del MERCOSUR son las que mejor preservan la soberanía nacional			
La política de Defensa Nacional del país debería coordinarse con una política de Defensa Regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano de UNASUR			
En el Parlamento del MERCOSUR no debe romperse la lógica del interés nacional			

12. ¿Cuáles deben ser a su juicio los puntos centrales de la agenda de la política exterior? (elija tres y ordénelos según su importancia) (MOSTRAR TARJETA 6) NUMERAR DEL 1 al 3		
	Elección	NS/NC
Comercio		
Defensa		
Derechos Humanos		
Economía		
Finanzas		
Ambiente		
Migraciones		
Política		
Seguridad		

13. La prioridad de la política exterior debería ser ¿la región o el mundo? (Elija uno. NO LEER "AMBAS")		
	Elección	NS/NC
La región		
El mundo		
Espontánea: Ambas (un equilibrio entre la región y el mundo)		

14. SI ENFATIZÓ ELMUNDO SALTA A LA 16, SI DIJO LA REGIÓN O AMBAS. ¿Cuál es la región?

Respuesta abierta:

15. ¿Cuál de estas instituciones se aproximan más a la idea de región que me nombró?(elija una)		
	Elección	NS/NC
MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela)		
UNASUR (América del Sur)		
CELAC (América Latina y el Caribe)		
OEA (Las Américas incluyendo EEUU y Canadá)		

16. A su criterio ¿Quiénes son nuestros principales aliados? (elija uno)		
	Elección	NS/NC
Brasil y el resto de los BRICS (Rusia, India China y Sudáfrica) como parte del mundo emergente		
Estados Unidos de América y el resto de los países desarrollados (los países europeos y Japón)		
Los aliados varían según los temas de la agenda		

17. Por favor respóndame a las siguientes preguntas con sí o no:		
	Elección	NS/NC
¿Estaría dispuesto a estrechar la relación bilateral con EEUU sin tomar en cuenta a la región firmando un Tratado de Libre Comercio?	Si/No	
¿Estaría dispuesto a estrechar la relación bilateral con la Unión Europea sin tomar en cuenta a la región firmando un Tratado de Libre Comercio?	Si/No	
¿Estaría dispuesto a estrechar la relación bilateral con EEUU sin tomar en cuenta a la región firmando en un tratado de defensa con este país?	Si/No	
¿Estaría dispuesto a estrechar la relación bilateral con la China sin tomar en cuenta a la región firmando un Tratado de Libre Comercio?	Si/No	
¿Estaría dispuesto a estrechar la relación bilateral con China sin tomar en cuenta a la región firmando un tratado de defensa con este país?	Si/No	
¿Estrecharía la relación bilateral con Argentina si el proceso de integración regional se encuentra estancado?	Si/No	
¿Estrecharía la relación bilateral con Brasil si el proceso de integración regional se encuentra estancado?	Si/No	
¿Está de acuerdo con que Uruguay se integre como miembro pleno en la Alianza del Pacífico?	Si/No	

18. Y dígame, más allá de su identidad como uruguayo, ¿qué se siente usted más? (MOSTRAR TARJETA 7)	
	Elección
Solo uruguayo	
Mercosureño	
Sudamericano	
Latinoamericano	
Americano	
Ciudadano del sur	
Ciudadano del mundo	
OTROS ESPECIFICAR POR ESCRITO	
NS / NC	

19. A su juicio ¿qué instituciones debería fortalecer la política exterior uruguaya? (elija hasta 3) (MOSTRAR TARJETA 8)	
	Elección en orden de preferencia
Fortalecer a la Organización de Naciones Unidas (ONU)	
Fortalecer a la Organización de Estados Americanos (OEA)	
Fortalecer a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	
Fortalecer a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	
Fortalecer a Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	

20. Dígame, de los siguientes objetivos para la política exterior de Uruguay. ¿Cuáles son los 3 más importantes en su orden de preferencia? (ANOTAR 1, 2 y 3) ¿De los restantes cuáles son muy importantes? (MARCAR CON MI) (MOSTRAR TARJETA 9)

	Elección
Combatir el terrorismo internacional	
Ayudar a preservar la democracia en otros países	
Promover la venta de productos Uruguayos en el exterior	
Ayudar a mejorar el nivel de vida de los países menos desarrollados	
Prevenir la proliferación de armas nucleares	
Combatir el narcotráfico y el crimen organizado	
Proteger los intereses de los uruguayos en otros países	
Atraer la inversión extranjera a Uruguay	
Proteger nuestras fronteras terrestres y marítimas	
Proteger el medio ambiente	
Proteger y promover los derechos humanos en otros países	

21. Si la ONU pide colaboración a Uruguay para enviar una fuerza de paz en alguna parte del mundo, lo que se conoce como cascos azules, ¿qué cree usted que debe hacer Uruguay? (elija hasta 2 opciones)

	Elección
Debe participar en operaciones de mantenimiento de la paz	
Debe participar en operaciones de imposición de la paz	
No debe participar	
NS	
NC	

22. ¿Cuál es el país que le genera más confianza para mantener la paz en el mundo? (elija tres en orden de preferencia) ¿Cuál es el que le genera menos confianza? (elija hasta tres en orden de preferencia) (MARCAR 1, 2 y 3) (MOSTRAR TARJETA 10)

	Confianza	Desconfianza
China		
Estados Unidos		
Francia		
Gran Bretaña		
Rusia		
India		
Alemania		
Brasil		
Sudáfrica		
Otro (espontánea)(especificar)		
Ninguno		
NS		
NC		

23. En caso de conflicto armado en la región, ¿quién cree usted que debe actuar para resolverlo? (elija un máximo de 3 en orden de preferencias) (MARCAR 1, 2 y 3) (MOSTRAR TARJETA 11)

	Elección
La Organización de Naciones Unidas (ONU)	
La Organización de Estados Americanos (OEA)	
Estados Unidos de América	
La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	
El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	
Un grupo de países de la región	
Un grupo de países de fuera de la región	
Otro (especificar) (espontánea)	
Nadie (espontánea)	
NS	
NC	

24. Comparando con hace 10 años, ¿cree usted que las relaciones de Uruguay con (NOMBRAR UNO POR VEZ LOS PAÍSES DEL LISTADO) están? (MOSTRAR TARJETA 12)

Y, en 10 años, ¿cree usted que las relaciones con (NOMBRAR UNO POR VEZ LOS PAÍSES DEL LISTADO) serán?

	Argentina		Brasil		China		Estados Unidos		Paraguay		Unión Europea		Venezuela	
	Hoy	En 10 años	Hoy	En 10 años	Hoy	En 10 años	Hoy	En 10 años	Hoy	En 10 años	Hoy	En 10 años	Hoy	En 10 años
Mejor														
Peor														
Igual														
NS														
NC														

25. Dígame, ¿qué es lo que más influye a la hora de hacer la política exterior de Uruguay? (Elija 1)

	Elección
Las ideas de quienes la formulan	
Los intereses de quienes la formulan	
El contexto institucional desde el que surge la política exterior	

26. A la hora de hacer la política exterior, ¿de quién son las ideas que más influyen? (ordenar) (MOSTRAR TARJETA 13)

	Elección
Del Presidente	
Del Canciller	
Del Partido de Gobierno	
De la Fracción Mayoritaria del Partido de Gobierno	
De los Partidos de la Oposición	
De los Diplomáticos	
Del resto de la Burocracia Estatal	
Otros (ESPECIFICAR POR ESCRITO)	

27. A la hora de hacer la política exterior, ¿cuáles son los intereses que más influyen? (ordenar) (MOSTRAR TARJETA 14)

	Elección
El interés electoral de los políticos	
Los intereses de los partidos	
Los intereses de las fracciones de los partidos	
El interés nacional	
Los intereses de los diplomáticos	
Los intereses del resto de la burocracia Estatal	
Otros (ESPECIFICAR POR ESCRITO)	

28. A la hora de hacer la política exterior, ¿cuáles son los actores que más influyen? (ordenar) (MOSTRAR TARJETA 15)

	Elección
El Poder Ejecutivo	
El Poder Legislativo	
El Partido de Gobierno	
La Fracción Mayoritaria del Partido de Gobierno	
Los Partidos de la Oposición	
La Diplomacia	
El resto de la burocracia Estatal	
Otros (ESPECIFICAR POR ESCRITO)	

29. Dígame, en los siguientes casos Ud. estuvo o está de acuerdo o en desacuerdo con:

	De acuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	NS	NC
El respaldo del presidente Jorge Batlle, durante su mandato, al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por Estados Unidos					
El intento de firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos durante el gobierno de Tabaré Vázquez					
El cambio en el relacionamiento con Argentina que ha impulsado el Presidente Mujica, desde antes de levantarse el corte del Puente General San Martín					
El tratamiento que se le han dado a la negociación sobre el dragado del Canal Martín García					
La decisión del ingreso de Venezuela al MERCOSUR					
La suspensión de Paraguay del MERCOSUR					
La alianza estratégica que el gobierno del Presidente Mujica impulsa con Brasil					

**30. Dígame, Ud. está de acuerdo o en desacuerdo con:**

	De acuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	NS	NC
Uruguay debe mantener su relación comercial con Irán sin que los temas vinculados a derechos humanos afecten esta relación.					
En la integración regional, la política debe estar por sobre los temas económicos.					
El Presidente, como señal política, debe visitar primero las Naciones Unidas que la Organización Mundial de Comercio					
El Presidente, como señal política, debe visitar primero el Fondo Monetario Internacional que el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas					
El Uruguay debe fortalecer su política activa en los foros ambientales multilaterales más aún que su presencia en la Organización Mundial del Comercio					
La política exterior que prioriza a la región y a Brasil como líder regional					
La inserción internacional en el mundo, sin necesidad de acordar posiciones regionales, teniendo al mundo desarrollado como principal aliado					

**31. En una escala de 0 a 10 (donde 0 es nula y 10 es máxima) ¿Cuál es el grado de influencia que tienen los siguientes países y regiones en la política exterior uruguaya?**

	Puntaje
Brasil	
Argentina	
Estados Unidos	
Unión Europea	
China	
MERCOSUR	
Sudamérica	
Latinoamérica	
El Sistema Internacional	



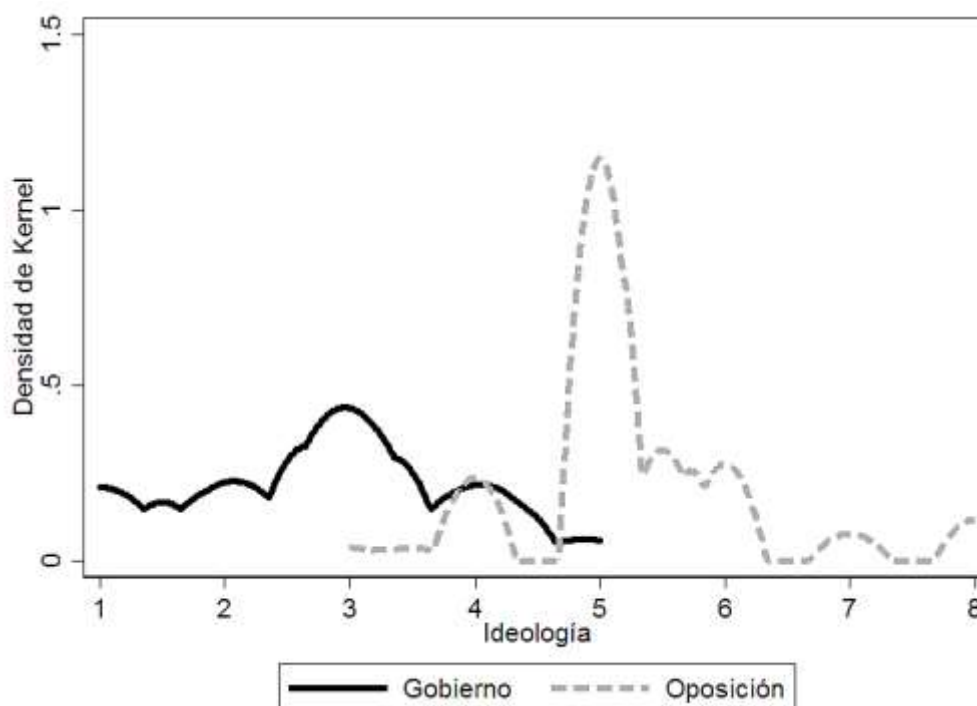
### 3. Lista de entrevistados

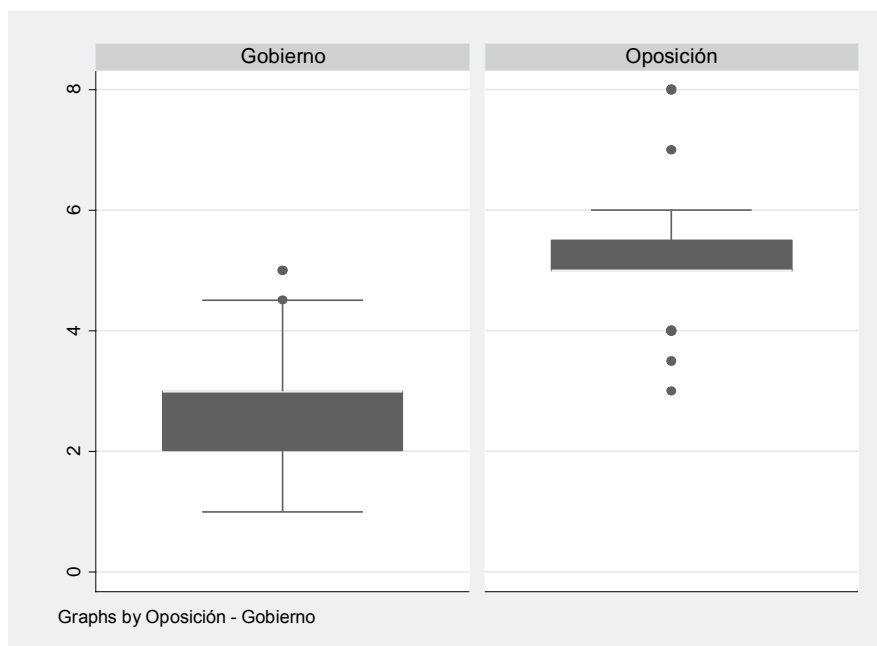
Nº	Nombre	Cargos en desempeño o desempeñados		
1	Abdala, Pablo	Legislador	Representante en el Parlamento del MERCOSUR	
2	Abreu, Sergio	Legislador	Ex Canciller	
3	Alonso, Verónica	Legisladora	Representante en el Parlamento del MERCOSUR	
4	Amado, Fernando	Legislador		
5	Amorín, José	Legislador	Líder de la fracción ProBA	
6	Anónimo	Embajador de carrera		
7	Anónimo	Embajador de carrera		
8	Anónimo	Embajador de carrera		
9	Anónimo	Embajador de carrera		
10	Astori, Danilo	Legislador	Vicepresidente de la República	Ex Ministro de Economía y Finanzas
11	Baráibar, Carlos	Legislador	Presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado	
12	Barrone, Pablo	Asesor del Ministro de Relaciones Exteriores Luis Almagro		
13	Bayardi, José	Legislador	Ex Ministro de Defensa Nacional	Representante en el Parlamento del MERCOSUR
14	Cantero, Fitzgerald	Legislador		
15	Chifflet, Guillermo	Exlegislador		
16	Conde, Roberto	Legislador	Integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado	Ex Vicecanciller
17	Couriel, Alberto	Legislador	Integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado	
18	Da Rosa, Eber	Legislador	Representante en el Parlamento del MERCOSUR	
19	Díaz, José	Fundación Vivian Trías	Ex Ministro del Interior	Exlegislador
20	Escuder, Diego	Asesor programático del Partido Nacional (Herrerismo) en política exterior		
21	Gallinal, Francisco	Legislador		
22	Heber, Luis Alberto	Legislador	Presidente del Directorio del Partido Nacional	
23	Hierro López, Luis	Ex Vicepresidente de la República	Exlegislador	

24	Korzeniak, José	Exlegislador		
25	Lacalle Pou, Luis Alberto	Legislador		
26	Lacalle, Luis Alberto	Legislador	Ex Presidente de la República	Integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado
27	Lorier, Eduardo	Legislador		
28	Maciel, Guillermo	Integrante de la Fundación Propuestas - Partido Colorado		
29	Mahía, José Carlos	Legislador	Integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes	
30	Majó, Alberto	Instituto Manuel Oribe		
31	Martínez, Daniel	Legislador	Ex Ministro de Industria, Energía y Minería	
32	Mieres, Pablo	Líder del partido Independiente	Exlegislador	
33	Moreira, Constanza	Legislador	Representante en el Parlamento del MERCOSUR	
34	Tarsón Nuñez,	Miembro del Partido dos Trabalhadores - Brasil	Excoordinador de la Asesoría de Cooperación y Relaciones Internacionales del Gabinete del Gobernador de Rio Grande do Sul	
35	Operti, Didier	Ex Canciller		
36	Pacheco, Gustavo	Asesor y coordinador de programa en temas de política exterior del FA	Director General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores	
37	Penadés, Gustavo	Legislador	Integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado	Representante en el Parlamento del MERCOSUR
38	Percovich, Margarita	Exlegislador		
39	Pérez Antón, Romeo	Académico		
40	Rodríguez Galves, Carlos	Legislador		
41	Rosadilla, Luis	Legislador	Ex Ministro de Defensa Nacional	
42	Rubio, Enrique	Legislador	Integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado	
43	Sander, Richard	Legislador		
44	Sanguinetti, Julio María	Ex Presidente de la República	Exlegislador	
45	Saravia, Jorge	Legislador		
46	Topolansky, Lucía	Legislador		
47	Trobo, Jaime	Legislador	Presidente de la Comisión de Asuntos	

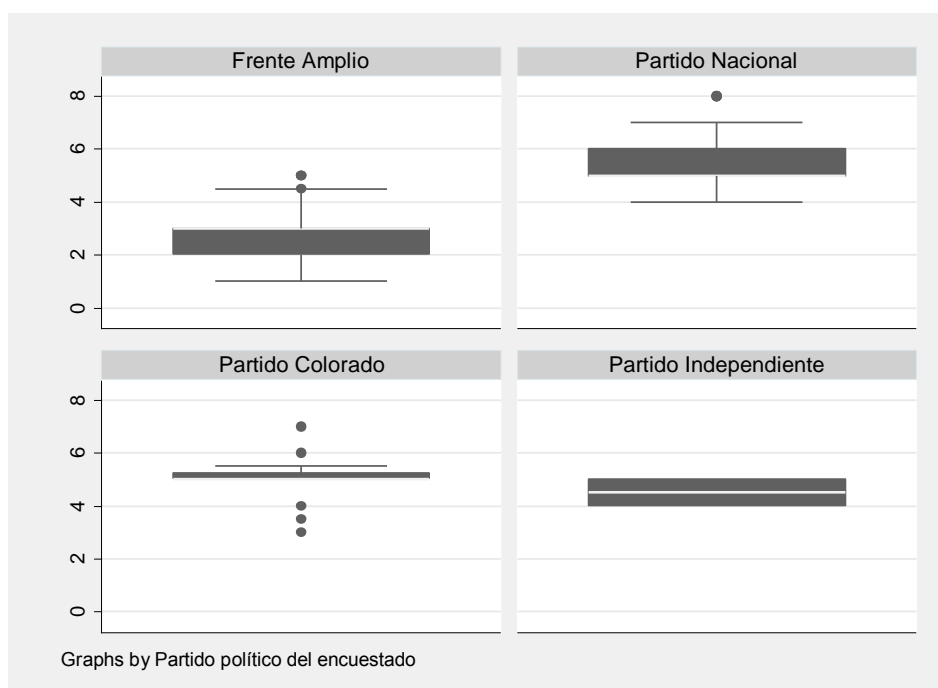
Internacionales de la Cámara de Representantes				
48	Ubiría, Carlos	Integrante del Centro Artiguista por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales – MPP		
49	Vaillant, Víctor	Exlegislador	Líder del Movimiento Claveles Rojos	
50	Volonté, Alberto	Exlegislador	Ex embajador en Argentina	Líder de Manos a la Obra – Fracción del Partido Nacional
51	Yanes, Horacio	Legislador		

**4. Distribución de los legisladores en el eje izquierda – derecha según su pertenencia al gobierno o la oposición.**





### 5. Distribución de los legisladores en el eje izquierda – derecha según su pertenencia partidaria



### 6. Correlación de variables: ubicación ideológica del encuestado y pertenencia al gobierno o la oposición.

	Ubicación ideológica encuestado	Gobierno - Oposición
Ubicación ideológica encuestado	1,00	-0,768**
Gobierno – Oposición	-0,768**	1,00

Nota: \*\*. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

## 6. Modelos de Regresión Logística:

### Modelo 1:

Number of obs = 115  
 LR chi<sup>2</sup>(3) = 43.96  
 Prob > chi<sup>2</sup> = 0.0000  
 Log likelihood = -56.154435  
 Pseudo R<sup>2</sup> = 0.2813

	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ideología	1.048257	.2077831	5.04	0.000	.6410094	1.455504
Magnitud de la circunscripción	.0057524	.0148159	0.39	0.698	-.0232863	.0347911
Edad	.0193382	.0222085	0.87	0.384	-.0241898	.0628661
Constante	-5.786019	1.768225	-3.27	0.001	-9.251676	-2.320362

### Modelo 2:

Number of obs = 115  
 LR chi<sup>2</sup>(4) = 59.97  
 Prob > chi<sup>2</sup> = 0.0000  
 Log likelihood = -48.15092  
 Pseudo R<sup>2</sup> = 0.3837

	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ideología	.3314783	.2621535	1.26	0.206	-.1823331	.8452897
Magnitud de la circunscripción	.0117631	.0169864	0.69	0.489	-.0215297	.0450558
Pertenencia al partido de gobierno	-2.914101	.8001404	-3.64	0.000	-4.482347	-1.345854
Edad	.0439387	.0257625	1.71	0.088	-.0065549	.0944323
Constante	-2.939038	2.01062	-1.46	0.144	-6.87978	1.001704

### Modelo 3:

Number of obs = 115  
 Wald chi<sup>2</sup>(5) = 34.87  
 Prob > chi<sup>2</sup> = 0.0000  
 Log pseudolikelihood = -46.778023  
 Pseudo R<sup>2</sup> = 0.4013

	Coef.	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ideología	.643237	.3503956	1.84	0.066	-.0435257	1.33
Magnitud de la circunscripción	.0066849	.0161207	0.41	0.678	-.0249112	.0382809
Pertenencia al Partido Nacional	1.551691	.8816301	1.76	0.078	-.1762722	3.279654
Pertenencia al Partido Colorado	4.263986	1.35885	3.14	0.002	1.600689	6.927283
Edad	.0612454	.0290081	2.11	0.035	.0043906	.1181002
Constante	-7.568736	2.155592	-3.51	0.000	-11.79362	-3.343853

### Modelo 4:

Number of obs = 115  
 Wald chi<sup>2</sup>(7) = 33.92  
 Prob > chi<sup>2</sup> = 0.0000  
 Log pseudolikelihood = -43.911623  
 Pseudo R<sup>2</sup> = 0.4380

	Coef.	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ideología	.6899822	.4011197	1.72	0.085	-.0961979	1.476162
Magnitud de la circunscripción	.0216962	.0164537	1.32	0.187	-.0105525	.0539449
Pertenencia al Partido Nacional	1.877979	.92709	2.03	0.043	.0609157	3.695042
Pertenencia al Partido Colorado	4.668337	1.418147	3.29	0.001	1.888821	7.447853
Edad	.0965391	.0334376	2.89	0.004	.0310025	.1620757
Cámara	1.536484	.7524646	2.04	0.041	.0616804	3.011288
Sexo	-1.779236	.8259127	-2.15	0.031	-3.397995	-.1604772
Constante	-11.08566	3.066178	-3.62	0.000	-17.09525	-5.076058

**Modelo 5:**

Logistic regression

Number of obs = 115

Wald chi<sup>2</sup>(9) = 40.78Prob > chi<sup>2</sup> = 0.0000

Log pseudolikelihood = -42.562907

Pseudo R<sup>2</sup> = 0.4553

	Coef.	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ideología	.5979683	.4270922	1.40	0.161	-.2391171	1.435054
Magnitud de la circunscripción	.0256257	.0187922	1.36	0.173	-.0112063	.0624578
Pertenencia al Partido Nacional	2.204015	4.034815	0.55	0.585	-5.704077	10.11211
Pertenencia al Partido Colorado	-5.790947	5.063724	-1.14	0.253	-15.71566	4.133771
Edad	.0988529	.035043	2.82	0.005	.03017	.1675359
Cámara	1.670683	.7667411	2.18	0.029	.1678977	3.173468
Sexo	-2.069743	.9549156	-2.17	0.030	-3.941343	-.1981432
Ideología* Pertenencia al Partido Nacional	-.0161356	.8645449	-0.02	0.985	-1.710612	1.678341
Ideología* Pertenencia al Partido Colorado	2.589558	1.220796	2.12	0.034	.1968413	4.982275
Constante	-10.96754	3.016135	-3.64	0.000	-16.87906	-5.056028