

Los partidos políticos uruguayos y la relación de Uruguay con Argentina y Brasil (2010-2014)*

Camilo López**

Resumen: El sistema político uruguayo ha sido definido como una partidocracia. Los partidos, en tanto actores centrales aunque no excluyentes, protagonizan una parte importante de la estructuración de la agenda política y de la definición de las orientaciones estratégicas de las políticas públicas. Los mismos poseen una estructura interna con fracciones con alto grado de institucionalización. Se presenta aquí un análisis del posicionamiento de los partidos y grupos de sus fracciones sobre la política exterior uruguaya hacia Argentina y Brasil, mostrando las convergencias y divergencias a nivel inter e intrapartidario sobre el tema. La información presentada fue obtenida mediante la aplicación de una encuesta a los legisladores uruguayos. Los hallazgos muestran las convergencias y divergencias intra e interpartidarias. Las conclusiones nos permiten pensar en que la política exterior uruguaya es una política de partido o de coalición de partidos, donde la ideología es un factor relevante para su explicación.

Palabras clave: política exterior – partidos políticos – ideología – relaciones bilaterales – integración regional – Argentina – Brasil – Uruguay.

Introducción

Este trabajo se organiza en cinco partes. En la primera se realiza una breve descripción del sistema político uruguayo y el formato de su sistema de partidos, además de presentarse el enfoque analítico utilizado. El mismo vincula política exterior y política doméstica, señalando la importancia de los partidos y su ideología como una variable relevante para comprender y explicar las orientaciones de la política exterior. La segunda parte presenta la metodología utilizada, mientras que en la tercera parte se presentan y analizan los datos utilizados, provenientes de una encuesta realizada a los legisladores uruguayos en el segundo semestre de 2013. Los hallazgos muestran las convergencias y divergencias intra e interpartidarias sobre la política exterior uruguaya y particularmente en lo relativo al relacionamiento con Argentina y Brasil. En la última parte, se presentan conclusiones que nos permiten pensar que la política exterior uruguaya es una política de partido o de coalición de partidos, donde la ideología es un factor relevante para su explicación. Para los partidos uruguayos, y sus fracciones, parece no haber un único Brasil, sino diferentes “Brasiles”, según su ubicación en el eje izquierda – derecha. A la

* Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014). Este trabajo retoma y amplía el artículo del autor: “Los partidos políticos uruguayos y la relación Uruguay – Brasil (2010-2013)”, incluido en el libro organizado por Maria Izabel Mallmann y Tereza Cristina Schneider Marques. *Fronteiras & Relações Brasil-Uruguaí*. Porto Alegre: EDIPUCRS – PUCRS. En prensa.

** Candidato a Doctor en Ciencia Política (Universidad de la República, Uruguay). Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Correo electrónico: camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy

vez que las valoraciones sobre el relacionamiento con Argentina, al igual que con Brasil, podrían, además de responder a la dimensión izquierda – derecha, mostrar como gravitan las tradiciones políticas y las cercanías históricas de los partidos uruguayos con estos países.

1. Partidos políticos, ideología y política exterior

Este trabajo aborda 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 aquí a la política exterior como política pública. Para ello, siguiendo a Ester Mancebo (2002),¹ 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 son 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. Como proceso, 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.

Para el caso uruguayo, que es el analizado aquí, la centralidad de los partidos políticos 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 uruguayana es una política de partidos, y la ideología de los mismos es una variable relevante 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, la ideología del partido de gobierno, el tipo de gobierno (mayoritario, de coalición o minoritario), 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,

¹ Debe señalarse que 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 Meny y Thoenig (1992).

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.

Desde el enfoque propuesto, son los partidos quienes orientan la política exterior a partir de ideas e intereses² 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 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 Chasqueti y Moraes (2000), 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

² La mirada que se adopta en este documento es similar a la de Blyth (2002 y 2011), quien avanza con una visión más constructivista de los intereses, ya que señala que las ideas constituirían a los intereses. El problema central que Blyth señala es que los institucionalistas de la elección racional abandonan la 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 construidos 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. Esto no implica ignorar a los intereses materiales que están en la base de los incentivos institucionales del institucionalismo de la elección racional. Sino que se problematiza la noción racionalista de intereses objetivos, señalando que los mismos se forman como respuestas subjetivas a las condiciones materiales (Blyth 2002). El enfoque que se posee en este artículo concibe una construcción de intereses que incluye valores, costumbres y tradiciones. A la vez que los intereses son expresados a través de instituciones que son mediadoras y representantes, como son los partidos políticos, de intereses diversos de los actores.

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, aunque pueden existir intereses diferentes entre las fracciones.

Partidos y fracciones al competir buscan diferenciarse y adoptan diferentes 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.

El trabajo que aquí se presenta, tiene como objetivo analizar la relación entre ideología y posicionamiento en política exterior, observando a los partidos políticos uruguayos a partir de sus legisladores y trabajando con el caso de su postura sobre la relación de Uruguay con Argentina y Brasil. La hipótesis central refiere a que las derechas y las izquierdas poseen orientaciones diferentes sobre la política exterior y por lo tanto asignan a Brasil diferentes roles en función de sus preferencias, a la vez que varía su valoración de las relaciones con Argentina. Adicionalmente se introducen algunos elementos vinculados a las tradiciones en política exterior de los partidos que nos permiten enriquecer la mirada sobre los mismos.

En la literatura sobre el proceso de *policy-making* en política exterior existen al menos dos posturas. Una de ellas señala la predominancia del Poder Ejecutivo en esta arena, mientras que el Congreso toma una postura de abdicar su capacidad o ser solamente un mero ratificador. La otra postura da importancia a los partidos y al Congreso, en política exterior del mismo modo que lo tiene en política doméstica.

La primera postura es la presentada, por ejemplo, en el trabajo de Lindsay y Ripley (1992) sobre el caso estadounidense, mientras que para América Latina se ha señalado que la concentración de poder en la Presidencia, la falta de articulación y *expertise*, y el bajo retorno electoral del tema han llevado a que el Congreso no tenga peso en la arena de la política exterior. (Lima y Santos, 2001; Santos 2006; Oliveira 2003 y 2005).

La segunda postura, la cual es asumida en este artículo, resalta la importancia del Congreso, de los partidos y de su ideología para explicar la política exterior. Algunos investigadores como Vigevani, Oliveira y Mariano (2004) y Onuki y Oliveira, (2006) han indagado en la relación entre las orientaciones ideológicas de los partidos políticos y los procesos de integración regional. Pero como señalan Onuki y Oliveira (2010), estos trabajos no se proponen exactamente testear hipótesis, ya que generalmente hay ausencia de datos para desplegar trabajos empíricos.

El involucramiento de los congresos 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, Stuhldreher (2003) ha señalado para el caso argentino, Onuki y Oliveira (2006) para Brasil y Ortíz Mena (2004) para México.

Onuki y Oliveira (2010), también 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 (Onuki y Oliveira, 2010). 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 e impulsa la apertura de relaciones. Aspectos como el multilateralismo o el respeto a los principios básicos del Derecho Internacional, son de consenso entre derechas e izquierdas.

Por otra parte, Feliú, 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, Feliú y Oliveira (2009) realizan con éxito el mismo ejercicio analítico en clave comparada con los casos argentino y chileno. Al igual que estos autores, se busca aquí analizar la relación entre ideología y

posicionamiento en política exterior, observando a los partidos políticos uruguayos a partir de sus legisladores y su postura, particularmente, frente a las relaciones: Uruguay – Argentina y Uruguay – Brasil.

2. Metodología

Este trabajo coloca la mirada en los partidos políticos como actores centrales en la política de Uruguay, sea ella doméstica o exterior. Los legisladores en tanto individuos son 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 aquí 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.

Para la obtención de los datos, con los que se trabaja en este artículo, se realizó una encuesta a los legisladores uruguayos (99 diputados, 30 senadores y el Vicepresidente de la República que es quien preside el Senado). El formulario fue diseñado para recoger datos para la tesis de doctorado del autor de este artículo y consta de 31 preguntas o sets de preguntas que miden 179 indicadores que luego se recodificarán como variables. En la figura 1 se presenta la distribución y cobertura por partido y cámara de los encuestados.

Figura 1 - Cuadro: Cantidad y porcentaje de legisladores encuestados según cámara y partido.

	Senadores		Representantes		Total	
	n	%	n	%	N	%
Frente Amplio (FA)	16	100	50	100	66	100
Partido Nacional (PN)	9	90	27	90	36	90
Partido Colorado (PC)	5	100	16	94	21	95
Partido Independiente (PI)	-	-	2	100	2	100
Total	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 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 figura 2 se presenta la distribución de los legisladores por partido y fracción por cámara y la cantidad de respuestas obtenidas.

Figura 2 – Cuadro: Cantidad de legisladores por partido y fracción y distribución de encuestados según cámara y fracción ³

		Senadores		Representantes		Total	
		total	encuestados	total	encuestados	n	%
FA	Movimiento de Participación Popular (MPP)	5	5	25	25	30	100
	Frente Liber Seregni (FLS)	6	6	11	11	17	100
	Partido Socialista (PS)	2	2	9	9	11	100
	Corriente de Acción y Pensamiento - Libertad (CAP-L)	1	1	2	2	3	100
	Partido Comunista del Uruguay (PCU)	1	1	2	2	3	100
	Vertiente Artiguista (VA)	1	1	1	1	2	100
PN	Herrerismo (H)	4	1	17	16	19	90
	Alianza Nacional (AN)	4	4	13	11	15	88
	Correntada Wilsonista (CW)	1	1	0	-	1	100
	Concertación Republicana Nacional (CRN)	1	1	0	-	1	100
PC	Vamos Uruguay (VU)	3	3	14	13	16	94
	Propuesta Batllista (ProBa)	2	2	3	3	5	100
PI	-	-	2	2	2	100	

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% de cobertura del universo, no existiendo desbalances significativos en las tasas de respuesta por partido y por fracción. La aplicación del formulario duró 45 minutos en los casos más rápidos, alcanzando la hora y media en los casos de mayor duración. En tres casos se realizó en más de una sesión. 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 recibió mayores rechazos a 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.

³ Según respuesta del legislador al momento de realización de la encuesta.

La variable independiente que se considera en este artículo es la ideología. 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 set de 17 preguntas, donde una era la autoidentificación, cuatro correspondían a la ubicación de los partidos y doce 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).

La variable dependiente, las preferencias sobre la orientación de la política exterior, se construyó a partir del cruce de las respuestas a las siguientes preguntas: “La prioridad de la política exterior uruguaya debería ser ¿la región o el mundo?” Los valores posibles fueron tricotómicos, pues finalmente se sumó la posibilidad de la respuesta espontánea “ambas”, concibiendo que la misma es un equilibrio entre región y mundo. Por otra parte se preguntó. “A su criterio ¿Quiénes son nuestros principales aliados?” Los valores posibles para esta respuesta fueron “Brasil y el resto de los BRICS (Rusia, India, China y Sudáfrica) como parte del mundo emergente”, “Estados Unidos de Norteamérica y el resto de los países desarrollados (los europeos y Japón)” y “Los aliados varían según la agenda”. En términos de valores que se piensan deben asumir las variables según los supuestos que se asumen, se propone en este trabajo que la izquierda (más pronunciadamente su ala izquierda) tenderá a promover un enfoque que privilegie a la región como foco territorial y a los países emergentes como aliados estratégicos, mientras que a medida que la ideología varía hacia la derecha del continuo se encontrarán posturas que privilegien la apertura al mundo y a los países desarrollados como aliados estratégicos.

Adicionalmente se utilizan preguntas específicas sobre la relación Uruguay – Argentina y Uruguay – Brasil para, analizando la frecuencia de las respuestas, mostrar el posicionamiento de los partidos sobre el tema.

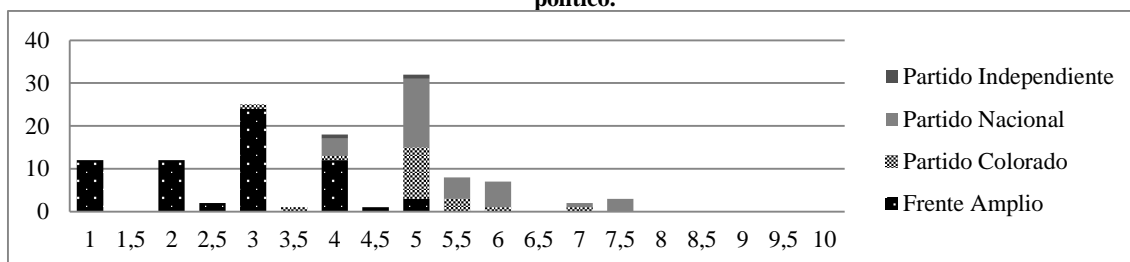
3. Los datos y su análisis

3.1 Ideología y preferencias en la orientación de la política exterior

Para obtener una primera mirada sobre el posicionamiento de los partidos en el eje izquierda-derecha se tomaron las respuestas de los legisladores en un único conjunto, entendiendo que los mismos son una agrupación calificada y equilibrada. En la figura 4 se presentan las medias de las respuestas para cada partido. En síntesis puede señalarse

que el sistema de partidos uruguayo tiene en la izquierda al Frente Amplio, en el centro al Partido Independiente y al Partido Nacional y al Partido Colorado a la derecha con una superposición importante (Ver figura 3). También debe señalarse que el Partido Colorado es el que presenta una mayor dispersión.

Figura 3 – Gráfico: Autoidentificación de los legisladores en el eje izquierda - derecha agrupados por partido político.



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

Figura 4 – Cuadro: Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda - derecha a juicio de todos los miembros del Parlamento.

	Todos los miembros del Parlamento ven	Desviación estándar	(N)
Frente Amplio	3,825	1,2479	123
Partido Colorado	7,554	1,5652	124
Partido Nacional	7,110	1,3097	123
Partido Independiente	5,561	1,0995	122

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

La forma de medición que se presentó anteriormente tiene un inconveniente, porque puede tender a que las distancias sean visualizadas como mayores. Por lo tanto se presenta también otra forma posible de medición, considerando solamente las respuestas de los miembros de cada partido sobre su colectividad. En la figura 5 se presentan estos datos, que coinciden en el ordenamiento que aparece en la figura 4, dándose un corrimiento del Partido Nacional y el Partido Colorado hacia el centro, al igual que el Frente Amplio y un corrimiento del Partido Independiente hacia la izquierda. Pero en términos generales la imagen del orden del sistema de partidos que esta medida arroja es similar a la que muestra la medición que tomó a todos los legisladores como un único grupo.

Figura 5 – Cuadro: Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda - derecha según los miembros de los partidos evaluados.

	Los miembros de cada partido ven	Desviación estándar	(N)
Frente Amplio	3,667	0,9740	66
Partido Colorado	5,875	1,0745	19
Partido Nacional	5,639	0,7133	35
Partido Independiente	4,000	0,7071	2

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

Otra forma posible de analizar el posicionamiento ideológico de los partidos es promediar la autoidentificación de sus miembros en la escala. Esta es la medición que se

presenta en la figura 6, donde por primera vez el Partido Colorado muestra un enroque en el posicionamiento con el Partido Nacional, pero como se puede ver en la figura 5, los legisladores colorados consideran que su partido está más a la derecha de la posición que ellos asumen como individuos.

Figura 6 – Cuadro: Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda - derecha según autoidentificación de los miembros de los partidos evaluados.

	Los miembros de cada partido ven	Desviación estándar	(N)
Frente Amplio	2,735	1,1239	66
Partido Colorado	5,00	0,8272	20
Partido Nacional	5,443	1,0202	35
Partido Independiente	4,500	0,7071	2

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

También por autoidentificación se construyó el posicionamiento de las fracciones de los partidos. En el figura 7 se presentan los datos para cada partido. Debe señalarse que el Partido Independiente no posee fracciones a su interna y tiene solamente dos diputados en esta legislatura.

Figura 7 – Cuadro: Ubicación de las fracciones de los partidos políticos en el eje izquierda - derecha según autoidentificación de los miembros de las fracciones evaluadas.

Partido	Fracción	Media	Desvío estándar	(N)
FA	MPP	2,417	1,0914	30
	PS	3,091	0,8312	11
	VA	3,5	0,7071	2
	FLS	3,235	1,1472	17
	CAPL	2,333	1,1547	3
	PCU	1,667	1,1547	3
PN	H	5,694	1,0591	18
	AN	5,267	0,9424	15
	CW	5	0	1
	CRN	4	0	1
PC	VU	5,067	0,8633	15
	ProBa	4,8	0,7583	5
PI	-	4,5	0,7071	2

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

Se construyeron agrupamientos de fracciones, denominadas en adelante como alas ideológicas, a partir del 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. Este criterio se tomó de González (1993), realizando algunos ajustes ya que el autor usa como indicador a la autoidentificación de los votantes. En la figura 8 se presenta la ubicación de las fracciones de los partidos por ala ideológica según el criterio antes reseñados. Las alas de partido y los partidos serán las unidades de análisis que se utilizarán en este artículo de forma más sistemática. Debe señalarse la distancia mayor que se registra entre las alas de un partido se presenta en el caso del Frente Amplio, donde las medias de sus

alas izquierda y derecha tienen una distancia de 0,853. El legislador mediano de su ala izquierda se ubica en el punto dos de la escala y el de su ala derecha en tres. Como se verá más adelante, las alas ideológicas del Frente Amplio muestran algunos matices o divergencias en materia de política exterior, mientras que el resto de los partidos con distancias ideológicas menores entre sus alas, muestran posicionamientos más homogéneos entre sus alas.

Figura 8 – Cuadro: Ubicación ideológica de las fracciones por alas de Partido de Partidos.

	Ala izquierda FA (MPP, CAP-L y PCU)	Ala derecha FA (FLS, PS y VA)	Ala izquierda PN (AN, CW y CRN)	Ala derecha PN (H)	Ala izquierda PC (ProBa)	Ala derecha PC (VU)	PI
(N)	36	30	17	18	5	15	2
Media	2,347	3,200	5,176	5,694	4,800	5,067	4,500
Desvio estándar	1,0877	,9965	,9344	1,0591	,7583	,8633	,7071

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

Para definir la variable dependiente, preferencias sobre la orientación de la política exterior y analizarla durante el actual gobierno, se toma una tipología de escenarios elaborada por 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, los principales países desarrollados como Estados Unidos de Norteamérica, 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).⁴

Figura 9 - Tabla: Tipología de posibles orientaciones de la política exterior del Uruguay según el foco territorial elegido y los países priorizados como aliados⁵

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

Fuente: Luján 2011

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

⁴ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

⁵ Para tener una explicación detallada de cada escenario ver Luján (2011).

correspondió al tipo V, 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 Norteamérica (tipo VIII). 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, y con Estados Unidos de Norteamérica como potencia global. Las relaciones con Argentina, desde el final de la presidencia de Batlle, se caracterizaban por ser tensas y las mismas se agudizaron durante el gobierno de Vázquez con 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. Con Estados Unidos de Norteamérica se exploró la posibilidad de un Tratado de Libre Comercio (TLC), el cual generó tensiones en el partido de gobierno y finalmente se arribó a un TIFA. El gobierno de Vázquez priorizó Sudamérica como espacio regional, pero sin perder de vista lo latinoamericano y con una visión activa y crítica pero sin soltar amarras del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Para la inserción económica se buscó un accionar equilibrado hacia Europa, América del Norte y el Asia – Pacífico. 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 (Luján 2010).

El segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2015)⁶ muestra una mayor profundización en lo regional. En su primer año de gobierno, el Presidente Mujica visitó Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela demostrando este compromiso político con las relaciones bilaterales en el ámbito sudamericano y combinó esta profundización regional con la estrategia de búsqueda de mercados a nivel global que el país viene realizando desde la redemocratización (González 2011).

En síntesis, la política exterior del actual gobierno estaría reorientándose. Siguiendo a Luján (2011), la política exterior estaría pasando del tipo V al tipo II (Integración Regional –Multilateralismo). En este escenario la promoción de la

⁶ Para un análisis sobre la política exterior uruguaya entre 2010 y 2013, ver López (2013).

integración regional se conjuga con un Brasil como principal socio pero también impulsa el multilateralismo. Si la ideología importa en política exterior, el resultado de las próximas elecciones, la formación del próximo gobierno y los recursos institucionales con que cuente el mismo podrían implicar cambios en la orientación de la política exterior.

Al observar las respuestas de los legisladores sobre la prioridad de la política exterior (figura 10), agrupados por partidos, puede observarse como los partidos que se encuentran a la derecha en el sistema político uruguayo tienen preferencias sobre una orientación de apertura al mundo, siendo esto más marcado en el Partido Colorado que es el partido que se encuentra más a la derecha. En el Partido Nacional existe también una preferencia mayoritaria por la apertura al mundo, pero un 36,1% de sus legisladores se inclinan por tener una postura que busque equilibrios entre la región y el mundo o priorice la región, en este caso un 13,9%. En el caso del Partido Independiente, como se ve, solamente cuenta con dos diputados. Debe decirse que este partido 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.

Figura 10 – Cuadro: Prioridad de la política exterior por Partido.

	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independiente	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Región	31	47,0	5	13,9	2	9,5		
Mundo	16	24,2	23	63,9	16	76,2	1	50,
Ambas	19	28,8	8	22,2	3	14,3	1	50,0
Total	66	100	36	100	21	100	2	100

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

En el Frente Amplio existe una 47% de los legisladores que consideran que la región es la prioridad. Pero si se observa al Frente Amplio segmentado por alas ideológicas (figura 11) se puede ver como la priorización de la región es más fuerte en el ala izquierda (55,6%), mientras que en su ala derecha la priorización de la región acumula la misma cantidad de preferencias que el equilibrio entre la región y el mundo (36,7%). En el resto de los partidos, la segmentación por alas no muestra variaciones significativas entre cada ala de los partidos. Aunque vale la pena señalar que el ala izquierda del Partido Nacional posee mayores niveles de apoyo, por parte de sus legisladores, a posiciones que

priorizan la región o el equilibrio entre priorizar la región y el mundo, acumulando entre ambas preferencias un 41,1%.

Figura 11 – Cuadro: Prioridad de la política exterior por Ala Ideológica de Partido.

	Ala izquierda FA	Ala derecha FA	Ala izquierda PN	Ala derecha PN	Ala izquierda PC	Ala derecha PC	PI
	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.
Región	20	11	3	2	-	2	-
Mundo	8	8	10	13	5	11	1
Ambas	8	11	4	4		3	1
Total	36	30	17	19	5	16	2

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

Atendiendo a la priorización de los aliados estratégicos, si se segmentan las respuestas por partido (figura 12), puede concluirse que los ubicados a la derecha del sistema político uruguayo prefieren el multilateralismo, siendo los países emergentes la segunda preferencia en el Partido Nacional y los países desarrollados en el Partido Colorado (siendo este el que se ubica más a la derecha en el sistema de partidos uruguayos). En el Frente Amplio si bien la mayoría se inclina por Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos (48,5%), existe un 45,5% que prefiere el multilateralismo.

Figura 12 – Cuadro: Aliados en política exterior por Partido.

	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independiente	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Brasil y el resto de los países emergentes	32	48,5	6	16,7	2	9,5	1	50,0
EEUU y el resto de los países desarrollados	1	1,5	1	2,8	4	19,0		
Varían según la agenda	30	45,5	29	80,6	13	61,9	1	50,0
Total	63	95,5	36	100,0	19	90,5	2	100,0
NS/NC	3	4,5			2	9,5		
Total	66	100,0			21	100,0		

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

Al observar las preferencias sobre aliados estratégicos, segmentadas ahora por ala ideológica de partido (figura 13), encontramos que el ala derecha del Partido Colorado (el ubicado más a la derecha en el sistema político uruguayo) es la que registra mayores preferencias en torno a Estados Unidos de Norteamérica y el resto de los países desarrollados. Mientras que el ala izquierda del Frente Amplio es quien registra un mayor

porcentaje de preferencias sobre Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos (52,8%). Al ver el ala derecha del Frente Amplio se observa un enroque de preferencias. El ala derecha de la izquierda tiene como primera preferencia al multilateralismo (53.3%) y como segunda preferencia a Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos, aspecto que comparte con el Partido Nacional y el Partido Independiente. Vale la pena señalar que la apuesta al Sur es mucho más marcada en el ala derecha del Frente Amplio que en el Partido Nacional.

Figura 13 – Cuadro: Prioridad de la política exterior por Ala Ideológica de Partido.

	Ala izquierda FA	Ala derecha FA	Ala izquierda PN	Ala derecha PN	Ala izquierda PC	Ala derecha PC
	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.
Brasil y el resto de los países emergentes	19	13	2	4	1	1
Estados Unidos y el resto de los países desarrollados	-	1	-	1	1	3
Varían según la agenda	14	16	15	14	3	10
Total	33	30	17	19	5	14
NS/NC	3	-	-	-	-	2
Total	36	-	-	-	-	16

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

En la encuesta realizada, a quienes señalaron que la prioridad de la política exterior debía ser la región o un equilibrio entre la región y el mundo se les preguntó qué institución se aproxima más su concepción de región. Las respuestas agrupadas por partidos (figura 14) muestran como en el Frente Amplio la primera preferencia es la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) y en el resto de los partidos es el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Aquí vale la pena realizar dos comentarios. El primero es que dentro del Frente Amplio, el latinoamericanismo -como tradición en política exterior- gravita de una forma importante en la orientación de la política exterior. Por ello muchos de quienes ven a la UNASUR como institución que representa mejor su idea de región son aquellos latinoamericanistas que, frente a la complejidad de incorporar el espacio centroamericano - caribeño y especialmente a México (por su relación con Estados Unidos de Norteamérica) al proyecto integracionista latinoamericano, se hacen sudamericanistas por contracción. A la vez que aquellos frenteamplistas que otrora priorizaban

tradicionalmente el Cono Sur, y al MERCOSUR como su proceso de integración, se han ido inclinando a un sudamericanismo por expansión.⁷

El segundo comentario tiene que ver con la priorización de la agenda de la política exterior. Si bien existe un “consenso comercialista” en la política exterior uruguaya, porque los partidos priorizan la dimensión económico comercial, es la izquierda quien posee una mayor inclinación hacia procesos de integración regional que ponen un mayor énfasis en la dimensión política. Siendo UNASUR un proceso donde la dimensión política es central, el apoyo a este proceso es más fuerte en la izquierda.⁸

Figura 14 – Cuadro: Institución que más se aproxima a la concepción de región de los encuestados

	FA	PN	PC	PI
	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.
MERCOSUR	13	8	2	1
UNASUR	29	1	1	
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	9		1	
Organización de Estados Americanos (OEA)		4	1	
Total	51	13	5	
No corresponde	15	23	16	1
Total	66	36	21	2

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

3.2 La relación de Uruguay con Argentina y Brasil

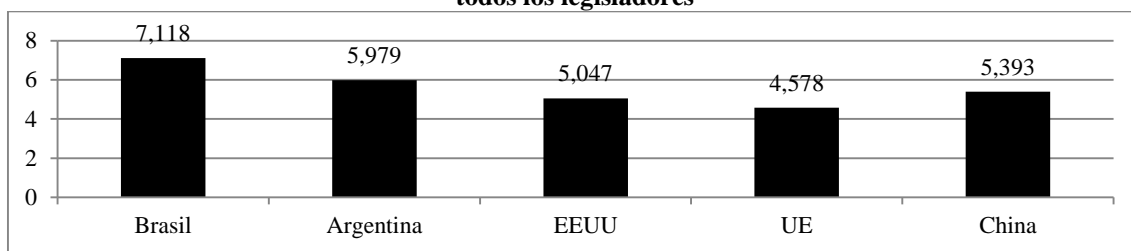
3.2.1 La influencia de los vecinos y el pasado, presente y futuro de los relacionamientos

La figura 15 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 Norteamérica y la Unión Europea.

⁷ Estas afirmaciones se desprenden de los avances de la tesis de doctorado en Ciencia Política del autor, que incorpora las tradiciones políticas como variable. Se agradece especialmente en este punto las reflexiones del orientador de la tesis, el Dr. Carlos Luján, con quien se ha analizado conjuntamente el tema.

⁸ Las afirmaciones en torno a las preferencias en las dimensiones de la agenda de la política exterior uruguaya se fundamentan en el trabajo de campo de la tesis de doctorado en Ciencia Política del autor, que aún se encuentra en proceso.

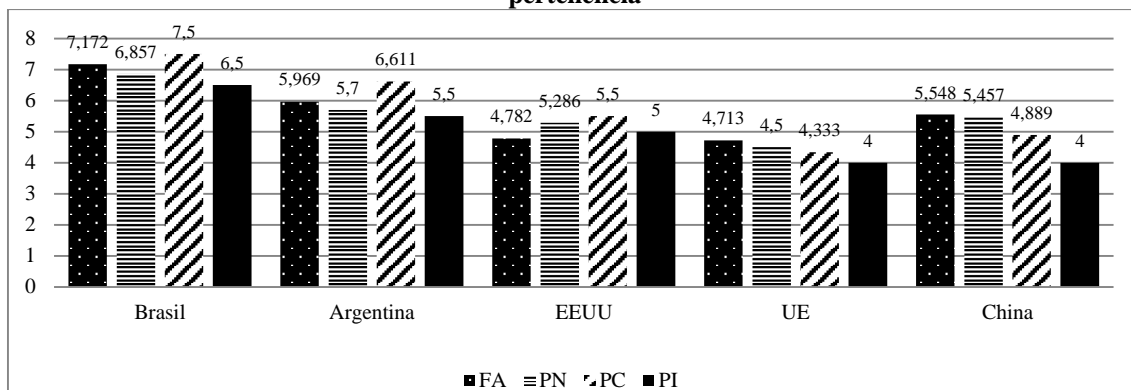
Figura 15 – Gráfico: Influencia de países y bloques en la política exterior uruguaya. A juicio de todos los legisladores



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 (figura 16), puede señalarse que para todos los partidos Brasil es el actor más influyente, seguido por Argentina.

Figura 16 – Gráfico: 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.

En la figura 17 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 (Colorado y Nacional) y el presente gobierno de izquierda 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 Partido Colorado. 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.

Debe señalarse que las opiniones no son homogéneas entre los partidos. Los legisladores del Frente Amplio 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. Nacionalistas y colorados señalan 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 centrista Partido Independiente 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.

Figura 17 – Cuadro: 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
Todos los partidos	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.
Mejor	38	72	79	77
Igual	20	23	41	28
Peor	64	3	3	
NS/NC	3	27	2	20
Total	125	125	125	125
Frente Amplio				
Mejor	34	40	62	43
Igual	12	13	4	13
Peor	19			
NS/NC	1	13		10
Total	66	66	66	66
Partido Nacional				
Mejor	3	20	12	19
Igual	5	6	20	11
Peor	27	1	3	
NS/NC	1	9	1	6
Total	36	36	36	36
Partido Colorado				
Mejor	1	11	5	13
Igual	3	4	15	4
Peor	16	2		
NS/NC	1	4	1	4
Total	21	21	21	21
Partido Independiente				
Mejor		1		2
Igual			2	
Peor	2			
NS/NC		1		
Total	2	2	2	2

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

3.2.2 La hipótesis del fortalecimiento del estrechamiento de la relación bilateral

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 figura 18, 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.

Si se segmentan las respuestas por partido no se encuentran diferencias interpartidarias relevantes en relación a Brasil. En relación a Argentina sí, 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. Es probable 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. Durante los procesos formativos de los partidos fundacionales uruguayos durante el siglo XIX, pero también durante el siglo XX, el Partido Colorado ha tenido relaciones estrechas con Brasil mientras que en el Partido Nacional 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.

Figura 18 – Cuadro: Fortalecimiento de la relación bilateral en un escenario eventual de integración regional estancada

Todos los partidos	Argentina		Brasil	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
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
Frente Amplio				
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
Partido Nacional				
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
Partido Colorado				
Sí	8	38,1	18	85,7
No	13	61,9	2	9,5
NS/NC			1	4,8
Total	21	100	21	100
Partido Independiente				
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.

3.2.3 La evaluación de los legisladores sobre las políticas implementadas durante el gobierno de José Mujica (2010 – 2014) sobre la relación con Argentina y Brasil

Desde el inicio de su gobierno, el Presidente José Mujica ha señalado que Uruguay debe ir “en el estribo de Brasil”. 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 Partido Colorado el 85,7% señala estar de acuerdo, mientras que un 9,5% manifiesta estar en desacuerdo. En el Partido Nacional 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 Partido Independiente manifiestan su acuerdo al respecto. Si se observa la segmentación por alas ideológicas de los partidos (figura 19) no se observan variaciones significativas.

Figura 19 – Cuadro: Posicionamiento frente a la alianza estratégica que el gobierno del Presidente Mujica impulsa con Brasil. Por ala de partido

	Ala izquierda FA	Ala derecha FA	Ala izquierda PN	Ala derecha PN	Ala izquierda PC	Ala derecha PC	PI
	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.
Acuerdo	35	30	11	13	4	14	2
Desacuerdo			2	2	1	1	
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1		3	3			
Total	36		16	18	5	15	
NS/NC			1	1		1	
Total			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 Partido Colorado el 61,9% está de acuerdo y el 23,8% se manifiesta en contra. En el Partido Nacional el 33,3% está de acuerdo mientras que el 50% señala su desacuerdo. En el Partido Independiente, el acuerdo y desacuerdo se distribuye por mitades. En la figura 20 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.

Figura 20 – Cuadro: Posicionamiento frente a la política exterior que prioriza a la región y a Brasil como líder regional. Por ala de partido

	Ala izquierda FA	Ala derecha FA	Ala izquierda PN	Ala derecha PN	Ala izquierda PC	Ala derecha PC	PI
	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.	Frec.
Acuerdo	33	28	7	5	4	9	1
Desacuerdo	1	1	7	11	1	4	1
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	1	2	2		2	
Total	35	30	16	18	5	15	2
NS/NC	1		1	1		1	
Total	36		17	19		16	

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

El nivel de acuerdo en ambas alas del Frente Amplio sobrepasa el 90% y en el ala izquierda del Partido Colorado el grado de acuerdo alcanza el 80%. Esto cambia al ver el ala derecha del Partido Colorado, 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 Partido Nacional, 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.

Figura 21 – Cuadro: Acuerdo con Mujica en cambio de relación con Argentina

		Frec.	%
Todo el Parlamento	Acuerdo	79	63,2
	Desacuerdo	34	27,2
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	10	8
	Total	123	98,4
	NS/NC	2	1,6
	Total	125	100
Frente Amplio	Acuerdo	60	90,9
	Desacuerdo	3	4,5
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3	4,5
	Total	66	100
Partido Nacional	Acuerdo	14	38,9
	Desacuerdo	17	47,2
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	11,1
	Total	35	97,2
	NS/NC	1	2,8
	Total	36	100
Partido Colorado	Acuerdo	4	19
	Desacuerdo	13	61,9
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3	14,3
	Total	20	95,2
	NS/NC	1	4,8
	Total	21	100
Partido Independiente	Acuerdo	1	50
	Desacuerdo	1	50
	Total	2	100
Ala izquierda FA	Acuerdo	34	94,4
	Desacuerdo	1	2,8
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	2,8
	Total	36	100
Ala derecha FA	Acuerdo	26	86,7
	Desacuerdo	2	6,7
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	6,7
	Total	30	100
Ala izquierda PN	Acuerdo	8	47,1
	Desacuerdo	6	35,3
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	11,8
	Total	16	94,1
	NS/NC	1	5,9
	Total	17	100
Ala derecha PN	Acuerdo	6	31,6
	Desacuerdo	11	57,9
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	10,5
	Total	19	100
Ala izquierda PC	Acuerdo	2	40
	Desacuerdo	2	40
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	20
	Total	5	100
Ala derecha PC	Acuerdo	2	12,5
	Desacuerdo	11	68,8
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	12,5
	Total	15	93,8
	NS/NC	1	6,3
	Total	16	100

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

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 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 3 de cada diez legisladores, mientras que uno de cada diez manifestó no estar de acuerdo ni en desacuerdo (Ver figura 21). 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.

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.

Figura 22 – Cuadro: Acuerdo con el tratamiento que se le han dado a la negociación sobre el dragado del Canal Martín García

		Frec.	%
Todo el Parlamento	Acuerdo	61	48,8
	Desacuerdo	57	45,6
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	3,2
	Total	122	97,6
	NS/NC	3	2,4
	Total	125	100
Frente Amplio	Acuerdo	56	84,8
	Desacuerdo	8	12,1
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	1,5
	Total	65	98,5
	NS/NC	1	1,5
	Total	66	100
Partido Nacional	Acuerdo	2	5,6
	Desacuerdo	31	86,1
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	5,6
	Total	35	97,2
	NS/NC	1	2,8
	Total	36	100
Partido Colorado	Acuerdo	2	9,5
	Desacuerdo	17	81
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	4,8
	Total	20	95,2
	NS/NC	1	4,8
	Total	21	100
Partido Independiente	Acuerdo	1	50
	Desacuerdo	1	50
	Total	2	100

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

El segundo asunto refiere a uno de los puntos de debate mayor 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, 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’.”*⁹

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, 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).

Algunas reflexiones finales

Este trabajo forma parte de un proceso de investigación en el que su autor aborda a la política exterior como política pública, a los partidos como actores centrales de la misma y a la ideología como una variable relevante para su comprensión y explicación. Los datos analizados en este trabajo muestran como las preferencias del partido ubicado

⁹ Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/estrategias-lidiar-gobierno-argentina.html> (Consultado por última vez el 30/08/2014).

a la izquierda (FA) priorizan 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 Norteamérica y el resto de países desarrollados como aliados estratégicos. La segunda preferencia del ala derecha del Partido Colorado 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.

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 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.¹⁰

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 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 nos 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.

Referencias

- Blyth, Mark (2002). *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*. New 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.
- Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez (1987). "La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos". En *Cuadernos del CLAEH*, no 44. Montevideo: CLAEH. pp. 36-61.
- Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez (1987). "La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos". En *Cuadernos del CLAEH*, no 44. Montevideo: CLAEH. pp. 36-61.
- 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"*

¹⁰ Esto también podría formar parte de la explicación del acuerdo del ala izquierda del PN sobre el mejorar la relación con Argentina planteado por 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.

- transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas.* Montevideo: FCU – ICP. pp. 297-337.
- 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)”. En *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 4. pp. 835 a 870.
- González, 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, Luis Eduardo (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay.* Montevideo. FCU – ICP.
- Lima, Maria Regina Soares de y Fabiano Santos (2001). “O Congresso e a Política Exterior”. En *Lua Nova*, no 52. pp. 121-150.
- Lindsay, James y Randall Ripley (1992). “Foreign and Defense Policy in Congress: A Research Agenda for the 1990s”. En *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, no 3. pp. 417-449.
- López, Camilo (2013). “La política exterior en el gobierno de Mujica (2010 – 2013)”. En Gerardo Caetano, Juan Andrés Moraes y José Miguel Busquets (coords.). *Política en tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales.* Informe de Coyuntura no 12. Montevideo: Estuario Editora. pp. 69-82.
- 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.
- Mancebo, María Ester (2002). “La ‘larga marcha’ de una reforma ‘exitosa’”. En María Ester Mancebo, Pedro Narbondo 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.
- Oliveira, Amâncio de (2003). “Legislativo e Política Externa: Das Inconveniências da Abdicação”. *Working Papers* no 3, San Pablo: CAENI.
- Oliveira, Amâncio de (org.) (2005). *Entraves e Possibilidades Institucionais e Políticos da Integração Regional Sul-Americana.* Relatoría OPSA.
- Onuki, Janina y Amâncio de Oliveira (2006). “Eleições, Política Externa e Integração Regional”. En *Revista de Sociologia e Política*, no 27. pp. 13-29.
- Onuki, Janina y Amâncio de Oliveira (2010). “Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil”. En *Revista Política Hoje*, Vol. 19, no 1. pp. 144-185.
- Onuki, Janina, Amâncio de Oliveira y Pedro Feliú (2009). “Political parties, foreign policy and ideology: Argentina and Chile in comparative perspective”. En *Brazilian political science review*, v. 3, no 2. pp. 127-154.

- Ortíz 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 45° Congreso Anual de ISA. Montreal.
- Santos, Fabiano. (2006). “Integração regional e as eleições presidenciais de 2006 no Brasil”. *Análisis de Coyuntura*, no 2. Rio de Janeiro.
- Stuhldreher, Amalia. (2003). “Régimen Político y Política Exterior en Argentina: El Caso del Primer Gobierno de Carlos Menem (1989-1995)”. En *Perfiles Latinoamericanos*, no 22. pp. 79-101.
- Todos (2014). *Política exterior*. Disponible en: <http://www.lacallepou.uy/wpcontent/themes/Nindarubi/docs/cap4/politicaexterior.pdf> (Última consulta realizada el 12/06/2014).
- 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> (Última consulta realizada el 13/06/2014).
- 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.