

CUADERNOS

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

El Frente Amplio Uruguayo, las matrices de política exterior y los modelos de inserción internacional subyacentes en su interior*

Matías Castellano**

Rosario, abril-junio 2008. N° 92

CERIR



ARGENTINA

“CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA”

DIRECTOR: Dr. Alfredo Bruno BOLOGNA

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.(CONICET)

CONSEJO DE REDACCION: Master Anabella Busso (CONICET)

Dra. Miryam Colacrai (CONICET)

Dra. Gladys Lechini de Alvarez (CONICET)

Lic. Gustavo Marini (U.N.R.)

CONSEJO ASESOR: **Prof. Celestino del Arenal**

Universidad Complutense de Madrid. (España)

Prof. Juan Gabriel Tokatlian

Universidad de San Andrés. (Argentina)

Prof. Jack Child

Prof. American University. Washington (EE.UU.)

Prof. Eduardo Ferrero Costa

Docente y Ex Embajador en la O.E.A. y EE.UU. (Perú)

Prof. Héctor Gros Espiell

Ex Canciller y Embajador en Francia (Uruguay)

Prof. Helio Jaguaribe.

Decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales.
(Brasil)

Prof. Carlos Juan Moneta

Ex Secretario General del SELA. (Argentina)

Prof. Luciano Tomassini

FLACSO. (Chile)

Dirección Nacional de Derecho de Autor: Exp. N° 577867/07

Esta publicación cuenta con el sistema de referato de acuerdo a normas internacionales.

Indizada: Latindex Catálogo. Nivel I de excelencia.

Publicación trimestral propiedad de Alfredo Bruno Bologna. (abologna@unr.edu.ar)

Canje: biblioteca-cerir@unr.edu.ar

Página web: <http://rosarioeduca.com.ar/cerir>

Traducciones: Laura Marsol

Edición: Bibliotecóloga Verónica Godoy

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los Cuadernos.

ADDRESS OF CHANGE - CORRESPONDENCIA Y CANJE:

C.E.R.I.R.

CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO

San Juan 4290

2002 ROSARIO

REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-4201231

EDITORIAL

El **CERIR** es una institución sin fines de lucro dedicada al campo de la investigación y docencia en Relaciones Internacionales.

Iniciado como grupo de trabajo e investigación en el ámbito docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en 1985, el **CERIR** concreta su labor en un proyecto conjunto presentado al CONICET, que fue creciendo desde entonces hasta la actualidad, con la incorporación de investigadores y becarios. Los trabajos elaborados se conocen a través de la publicación periódica "Cuadernos de Política Exterior Argentina".

En 1992 por primera vez el **CERIR** diseña un Programa de Investigación cuyo objetivo es el seguimiento de la Política Exterior Argentina. Es entonces que se decide dentro del Programa, la publicación conjunta de la obra "La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y Reflexiones al promediar su mandato", en 1994. En 1998 se publica "La Política Exterior Argentina 1994/1997" y en el 2001 el tomo III sobre "La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?". En 2006 salió el Tomo IV que comprende dos volúmenes. El título de la obra es: "La Política Exterior del gobierno de Kirchner" editado conjuntamente con UNR Editora de la Universidad Nacional de Rosario.

Desde su origen, el grupo de investigación del **CERIR** transfería sus conocimientos en carreras de grado y post grado. En 1996 organiza dentro del ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la UNR, con la presencia de graduados y becarios de los países miembros del MERCOSUR. En 1998 la Maestría se incorporó al programa ALFA-DEIMPIR (Desarrollo Económico e Institucional mediante Procesos de Integración Regional) de la Unión Europea.

Los "Cuadernos de Política Exterior Argentina" se encuentran abiertos a la participación de docentes e investigadores ajenos al **CERIR** que deseen presentar temas referidos a los proyectos de investigación mencionados.

Dr. Alfredo Bruno Bologna
Director del CERIR

El Frente Amplio uruguayo, las matrices de política exterior y los modelos de inserción internacional subyacentes en su interior*

Matías Castellano**

Resumen

Históricamente los partidos políticos uruguayos han exhibido estructuras internas fraccionalizadas. El partido de coalición que gobierna actualmente ese país, el Frente Amplio, no constituye la excepción, habiendo presentado desde su fundación en 1971 una composición ideológica relativamente heterogénea que se ha ido complejizando a lo largo del tiempo. Este trabajo describe las diferentes visiones de política exterior dentro del partido, sus bases y las áreas de consenso, a partir de las decisiones tomadas en ese área durante 2006 y priorizando tres áreas temáticas: el MERCOSUR, la relación con Estados Unidos y la política comercial. En conjunto, se estudian los modelos de inserción internacional preconizados por fracciones que representan más del 92% del Frente Amplio, incluidas todas aquellas que conforman el gabinete ministerial.

Palabras claves: Uruguay- Frente Amplio- Política exterior- Sistema de partidos

The uruguayan Frente Amplio, its foreign policy matrixes and its international insertion models*

Matías Castellano**

Abstract

Historically, uruguayan political parties have presented fractionalized inner structures. The current ruling coalition party, the Frente Amplio, is not the exception and has shown a relatively heterogeneous ideological composition since its foundation in 1971, which has become more complex with time. This work describes the different foreign policy conceptions existing inside the party, their basis and the areas of consensus, starting from the decisions taken in that domain during 2006 and prioritizing three thematic areas: MERCOSUR, relations with the United States and trade policy. Altogether, we study different international insertion models supported by party fractions which represent more than 92% of the Frente Amplio, including all those which make up the ministerial cabinet.

Keywords: Uruguay- Frente Amplio- Foreign policy-Parties system

Artículo recibido:16/04/08. Aceptado: 22/05/08.

* Mi agradecimiento a Anabella Busso, Cintia Pinillos, Eva Pignatta, Wilson Nerys Fernández, Wilson Fernández Luzuriaga, Álvaro Coronel, Romeo Pérez Antón, Graciela García, a los diputados uruguayos Jorge Pozzi, Carlos Varela Nestier y Carlos Gamou, a Helios Sarthou y Juan Benítez.

** Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario), mail: matias_castellano@hotmail.com

Índice

INTRODUCCIÓN	4
 PARTE PRIMERA: ELEMENTOS PARA LA COMPRENSIÓN DE LA DINÁMICA INTERNA DEL FRENTE AMPLIO	
I.I ORIGENES DEL FRENTE AMPLIO	10
I.II INICIO Y CONTINUIDAD DEL PROCESO DE MODERACIÓN IDEOLÓGICA DEL FRENTE AMPLIO	19
I.III EL FRENTE AMPLIO EN EL SISTEMA DE PARTIDOS URUGUAYO	28
I.III.I Sistemas de partidos.....	28
I.III.II El sistema de partidos uruguayo	32
I.III.III El régimen presidencial y el gabinete frenteamplista como estrategia de concertación intrapartidaria.....	35
I.III.IV Causas de la fraccionalización del Frente Amplio.....	42
 PARTE SEGUNDA: POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO	
II.I BASES PARA LA COMPRENSIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR FRENTeamplista: PRAGMATISMO E IDEOLOGÍA	49
II.II PROGRAMA DE GOBIERNO Y POLÍTICA EXTERIOR.....	67
 PARTE TERCERA: LAS MATRICES DE POLÍTICA EXTERIOR Y LOS MODELOS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DENTRO DEL FRENTE AMPLIO	
III.I RENOVACIÓN IDEOLÓGICA Y DIVERGENCIAS	77
III.II PANAROMA IDEOLÓGICO ACTUAL EN EL FA: ¿CUÁNTAS IZQUIERDAS HAY?.....	87
III.III. LAS MATRICES DE POLÍTICA EXTERIOR DENTRO DEL FRENTE AMPLIO Y LOS MODELOS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL	93
III.III.I La matriz de <i>Realpolitik</i> y sus modelos	94
III.III.II La matriz de <i>Idealpolitik</i> y el modelo de inserción antiimperialista.....	125
III.III.III Matices, matrices y modelos.....	133
 CONCLUSIONES.....	136
 BIBLIOGRAFIA	140

Índice de Ilustraciones

Gráfico 1.1:	Número efectivo de partidos (1942-2004).....	34
Gráfico 1.2:	Diagrama del proceso decisorio y legitimatorio al interior del Frente Amplio en situación de gobierno: desfraccionalización y democracia directa.....	41
Gráfico 2.1,2:	Exportaciones industriales por grupo y país de destino (primer semestre de 2005).....	63
Gráfico 2.3:	Evolución de las participaciones de MERCOSUR, NAFTA y UE en las exportaciones uruguayas (2002-2005). Productos básicos e industriales.....	64

Índice de Tablas

Tabla 1.1:	Elecciones presidenciales. Evolución del caudal electoral por partido (1971-2004).....	22
Tabla 1.2:	Autodefinición ideológica. Legisladores de los partidos gobernantes en Uruguay, Chile y Brasil (1 = muy de izquierda y 10 = muy de derecha).....	25
Tabla 1.3:	Fracciones nacionales (listas senatoriales) del FA más aliados (1971-2004).....	26
Tabla 1.4:	Conformación del gabinete de Ministros durante la gestión de Tabaré Vázquez (año de referencia: 2005).....	37
Tabla 1.5:	Evolución del desempeño electoral del Frente Amplio entre 1971 y 2004. Elecciones Nacionales. En % sobre votos válidos.....	47
Tabla 1.6:	Fraccionalización electoral (e) y parlamentaria (p) de los partidos uruguayos entre 1971 y 2004.....	48
Tabla 2.1:	Flujos de comercio intrabloque en el MERCOSUR, por país. En u\$s millones	58
Tabla 2.2:	Distribución geográfica (% de los votantes según lugar de residencia).....	59
Tabla 2.3:	Principales productos de exportación 2005-2006.....	61
Tabla 3.1:	Las dos izquierdas en Uruguay y su visión de la economía y el Estado.....	92
Tabla 3.2	Las matrices de política exterior subyacentes en el FA y los modelos de inserción internacional.....	135

Listado de Abreviaturas

ALBA	<i>Alternativa Bolivariana para las Américas</i>
ALCA	<i>Área de Libre Comercio de las Américas</i>
AP.....	<i>Alianza Progresista</i>
APEC	<i>Foro de Cooperación Asia-Pacífico</i>
AU.....	<i>Asamblea Uruguay</i>
CEPAL	<i>Comisión Económica para América Latina</i>
CI.....	<i>Corriente de Izquierda</i>
EP-FA.....	<i>Encuentro Progresista-Frente Amplio</i>
EP-FA-NM.....	<i>Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría</i>
FA.....	<i>Frente Amplio</i>
FideL.....	<i>Frente Izquierda de Liberación</i>
FMI.....	<i>Fondo Monetario Internacional</i>
MERCOSUR.....	<i>Mercado Común del Sur</i>
MGP	<i>Movimiento por el Gobierno del Pueblo</i>
MPP.....	<i>Movimiento de Participación Popular</i>
M26.....	<i>Movimiento 26 de Marzo</i>
NAFTA	<i>Tratado de Libre Comercio de América del Norte</i>
NE	<i>Nuevo Espacio</i>
OMC	<i>Organización Mundial del Comercio</i>
ONU	<i>Organización de las Naciones Unidas</i>
PCU	<i>Partido Comunista del Uruguay</i>
PDC,.....	<i>Partido Demócrata Cristiano</i>
PS	<i>Partido Socialista</i>
TIFA	<i>Acuerdo Marco de Comercio e Inversión</i>
TLC	<i>Tratado de Libre Comercio</i>
TPI	<i>Tratado de Protección de Inversiones</i>
UE	<i>Unión Europea</i>
VA	<i>Vertiente Artiguista</i>

INTRODUCCIÓN

La uruguay es una democracia en la que los partidos políticos gobiernan. A diferencia, por ejemplo, de Brasil no existen tecnoburocracias que influyan en el proceso decisorio; las burocracias permanentes simplemente asesoran a los partidos o ejecutan las estrategias que estos diseñan. En este sentido, la política exterior, como política pública, es fundamentalmente definida por los partidos, si bien pueden observarse ciertas influencias, por cierto menores, de algunos diplomáticos de carrera o de determinados expertos del Ministerio de Economía o del Banco Central.

Históricamente los partidos políticos uruguayos han exhibido estructuras internas fraccionalizadas. Si bien es cierto que también otros sistemas de partidos presentan esta característica, la particularidad del caso uruguayo radica en que las diferentes fracciones de partido constituyen *actores políticos visibles*. Es decir, lo que en otros países ocurre en el marco de los congresos partidarios o de instancias similares, donde las disputas internas son resueltas, en Uruguay sucede constantemente y a la vista de todos.

En este sentido, el partido de coalición que gobierna actualmente ese país, el Frente Amplio (FA), ha presentado desde su fundación en 1971 una composición ideológica relativamente heterogénea que se ha ido complejizando a lo largo del tiempo. En efecto, la coalición se constituyó inicialmente a partir de grupos escindidos de los partidos Colorado y Nacional, y de sectores de izquierda, especialmente marxistas y en menor medida democristianos. Actualmente, en el frenteamplismo convergen, al menos, siete corrientes diferentes: la Asamblea Uruguay, la Vertiente Artiguista, la Alianza Progresista (que incluye al Partido Demócrata Cristiano, a la Confluencia Frenteamplista y al grupo de Nin Novoa), el Espacio 90 (articulado en torno al Partido Socialista), el Espacio 1001 "Democracia Avanzada" (articulado en torno al Partido Comunista y al Frente Izquierda de Liberación), el Espacio 609 (articulado

en torno al Movimiento de Participación Popular) y el Nuevo Espacio. Existen además otros sectores minoritarios, como la Corriente de Izquierda y el Movimiento 26 de Marzo.

Esta situación resulta bastante novedosa en el espectro político uruguayo. Si bien en los partidos tradicionales (Colorado y Nacional) siempre hubo oposiciones internas, en la gestión frenteamplista las fracciones pesan mucho más, al punto de generar un sistema de vetos y frenos que aún no ha podido ser superado.

El trabajo que se presenta a continuación pretende llenar un vacío en materia de estudios de política internacional uruguaya con el objetivo de mejorar la comprensión de la dinámica actual de la política exterior de ese país. A su vez, este estudio constituye un importante avance en el sentido de complementar las investigaciones sobre el funcionamiento del sistema de partidos en Uruguay.

Si bien existen análisis de distinta envergadura que abordan la dinámica interna de los partidos políticos uruguayos (Lanzaro, 2001; Lissidini, 2002; Cavarozzi y Casullo, 2002; Buquet, 2005; Alles, 2005; Garcé y Yaffé, 2006, entre otros), no existen estudios sistemáticos sobre la dinámica interna del Frente Amplio en materia de formulación de la política exterior. Los abordajes actuales sobre la cuestión presentan un carácter fragmentario, encontrándose, por lo general, bajo la forma de ensayos o artículos de opinión. En "Uruguay y la centralidad de la política", Alicia Lissidini trata tangencialmente algunas cuestiones relacionadas con la existencia de visiones antagónicas sobre política exterior al interior de la coalición frenteamplista (Lissidini, 2002). Oscar Bottinelli, por su parte, ha desarrollado algunos aspectos de la cuestión en el marco de entrevistas periodísticas y artículos de opinión (Bottinelli, 2005b, 2006).

Así, surgen interrogantes en torno a la eventual existencia de visiones de política exterior diferenciadas al interior del FA: ¿existen, en efecto, diferentes visiones en torno al contenido de la política exterior?, ¿en qué cuestiones?, ¿cómo se define la agenda de política exterior?, ¿existen núcleos consensuales básicos?, ¿las preferencias en torno a los contenidos de la política exterior son rígidas o variables?, y por último, ¿qué factores influyen sobre esas

preferencias y sus variaciones? El presente trabajo es producto de una investigación llevada a cabo con el objeto de responder a esos interrogantes.

Nuestro objetivo consiste entonces en describir tanto las diferentes visiones de política exterior al interior del FA y sus bases como las eventuales áreas de consenso. En este sentido, pretendemos clasificar las convergencias y divergencias existentes en materia de definiciones de política exterior, explicando el posicionamiento de los actores gubernamentales y partidarios en torno a las decisiones tomadas en esta área durante 2006.

En efecto, durante ese año se produjeron una serie de acontecimientos y evoluciones relevantes en materia de política internacional, como la visita del presidente Tabaré Vázquez a EE.UU., las negociaciones para la concreción de un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión (TIFA por su sigla en inglés) con Estados Unidos -que fue finalmente firmado en enero de 2007-, la instalación de la eventual firma de un tratado de libre comercio (TLC) con ese país como tema de agenda y la profundización de los déficit del MERCOSUR. Esos hechos operaron como *inputs* que generaron determinados *outputs* en cada fracción frenteamplista. Ahora bien, a partir de esos *outputs* podemos reconstruir el modelo de inserción internacional que preconiza cada una de ellas. Esta será, en definitiva, el área de la política exterior sobre la que nos concentraremos.

Para un país de las dimensiones de Uruguay, la inserción internacional ha constituido tradicionalmente el tema más importante de la agenda de política exterior. En razón de ello, priorizaremos una serie de áreas temáticas en nuestra investigación, a saber: el MERCOSUR, la relación con Estados Unidos y la política comercial. Será en torno a estos tres ejes constituyentes de la política exterior frenteamplista que observaremos el posicionamiento de las fracciones. En este marco, el conflicto con Argentina por la instalación de las pasteras de celulosa no se tuvo en cuenta como variable central de análisis, si bien sí será tomada en cuenta como variable secundaria en tanto afecta negativamente las percepciones del gobierno del FA con respecto al MERCOSUR, genera costos económicos y comerciales para Uruguay y suscita una sensación de aislamiento, mucho más si se considera la actitud prescindente de Brasil como dimensión adicional del conflicto.

La aproximación conceptual elegida se apoya sobre dos grandes vertientes analíticas. Por un lado, se adopta el concepto de política exterior de Russell, en el que la misma aparece como *política pública* específica y presenta tres planos analíticamente diferenciables: el político-diplomático, el militar-estratégico y el económico-comercial (Russell, 1990). Nosotros nos enfocaremos especialmente sobre este último. Por otro lado, se sigue la perspectiva de Van Klaveren, que sostiene que diversos factores, externos y internos, influyen sobre el proceso de formulación e implementación de la política exterior y sus resultados: el sistema internacional y el comportamiento de otros países, entre los primeros; el sistema político (régimen político o forma de organización política), la estrategia de desarrollo y los factores culturales, sociales e históricos, entre los segundos (Van Klaveren, 1992).

Asimismo, tendremos en cuenta la teoría de la transnacionalización de las relaciones externas, que supone, entre otras cosas, la participación tanto de actores estatales como no estatales en la formulación de la política exterior. Esto resulta importante en la medida en que las cámaras empresariales, por un lado, y los sindicatos, por el otro, tienen gran influencia en el gobierno frenteamplista y, por extensión, su consideración importa en relación con el reconocimiento de las bases de los modelos de inserción internacional preconizados. En efecto, las cámaras empresariales participan de manera directa en las negociaciones comerciales y económicas con EE.UU. Con respecto a los sindicatos, debemos destacar que se ha registrado cierto distanciamiento entre estos y el gobierno como consecuencia del establecimiento de aquellas negociaciones (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson, 2006).

La teoría de la transnacionalización también implica tomar en cuenta la descentralización del proceso decisorio en materia de política exterior. Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson observan que las decisiones en ese ámbito ya no dimanaban ni necesaria ni exclusivamente de la "tradicional fórmula" *Presidente - Ministro de Relaciones Exteriores - Servicio Diplomático* sino que, a partir de la alta prioridad asignada a la estrategia de desarrollo en los últimos años, se ha consolidado la participación en aquel proceso de los Ministerios de Economía y, un escalón más abajo, de los ministerios referidos a las áreas de la producción (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson, 2006).

Por último, este trabajo se sustenta sobre la perspectiva de análisis que considera que los partidos políticos -el FA en este caso- no funcionan como actores unificados sino que lo hacen

como “microsistemas políticos” con una vida interna cruzada por debates y confrontaciones interfaccionales, cuyos líderes pretenden que sus posiciones sean adoptadas por el conjunto (véase por ejemplo Katz y Mair, 1991; Panebianco, 1992; Kitschelt, 1994; Garcé y Yaffé, 2006).

En este marco, nuestra investigación parte de las siguientes hipótesis:

- (a) Existen diferentes visiones en torno al contenido deseable de la política exterior al interior del FA.
- (b) En la mayor parte de las fracciones, las preferencias no son *totalmente* rígidas, es decir, varían en función de los resultados obtenidos por la aplicación de esa política.

La metodología utilizada es de orden intrínsecamente cualitativo, privilegiándose el análisis de los discursos, programas y otros documentos. En este sentido, para la identificación de aquellas visiones se utilizaron tres fuentes complementarias: publicaciones y documentos producidos por las fracciones durante el período de análisis elegido; entrevistas a integrantes de esos sectores, velando por que los entrevistados revistieran cierto grado de representatividad fraccional (vg. diputados, encargados de las áreas de relaciones internacionales respectivas, etc.); y diarios y revistas en general publicados durante 2006. Cabe destacar que la investigación se llevó a cabo en la propia República Oriental del Uruguay, lo que nos permite apoyar sus resultados sobre una importante masa bibliográfica, documental y testimonial.

Antes de comenzar, resulta necesario precisar dos conceptos cardinales: el concepto de *matriz de política exterior* y el concepto de *modelo de inserción internacional*. La Real Academia Española define a la matriz como a una “entidad principal, generadora de otras”. En este sentido, la *matriz* de la política exterior puede entenderse como el *conjunto de presupuestos y valores* que atraviesan y articulan las diversas manifestaciones concretas de esa política exterior. En esta línea, presentaremos las dos grandes matrices de política exterior subyacentes al interior del FA a partir de las nociones de *Real* e *Idealpolitik*. En Relaciones Internacionales, la primera se utiliza para designar políticas con vocaciones realistas, que asumen a la *eficiencia* como criterio de evaluación principal, vale decir, políticas orientadas hacia la consecución de resultados pragmáticos. La segunda, por el contrario, alude a políticas exteriores asentadas fundamentalmente sobre universos de valores y presupuestos ideológicos. Ahora bien, tener a estas dos grandes matrices como puntos de partida no implica

afirmar que las convicciones están totalmente ausentes de las matrices de Realpolitik sino, muy por el contrario, que se encuentran acopladas a decisiones pragmáticas.

Los *modelos de inserción internacional*, por su parte, son desprendimientos de aquellas orientaciones generales y aluden básicamente a las estrategias comerciales y económicas de la política exterior

Aclarado esto, señalemos que la exposición ha sido dividida en tres partes centrales. En la primera, repasaremos los orígenes históricos del FA, el proceso de moderación ideológica experimentado por el partido y algunas características del sistema de partidos uruguayo y su relación con la dinámica interna frenteamplista (Parte Primera). En la segunda, abordaremos ciertas bases para la comprensión de la política exterior del FA para luego reseñar la propuesta de política exterior con la que el partido llegó al gobierno en 2004 así como el rumbo que aquélla efectivamente asumió durante 2006 (Parte Segunda). Por último, rastreamos los diferentes modelos de inserción internacional vigentes dentro del FA, explicaremos su naturaleza y buscaremos formas de clasificarlos y sistematizarlos (Parte Tercera). A continuación, haremos un balance del trabajo realizado y propondremos algunas conclusiones finales.

PARTE PRIMERA

ELEMENTOS PARA LA COMPRENSIÓN DE LA DINÁMICA INTERNA DEL FRENTE AMPLIO

I.I ORIGENES DEL FRENTE AMPLIO¹

Si bien algunos sucesos del siglo XIX pueden tenerse en cuenta a la hora de estudiar los orígenes remotos del Frente Amplio (FA) (véase Aguirre Bayley, 2005), en este trabajo sólo se abordarán algunos de los cambios operados en las décadas de 1950 y 1960, teniendo en cuenta que el FA fue formalmente constituido el 5 de febrero de 1971. Evidentemente, la denominación '*Frente Amplio*' ya permite una primera aproximación al tema desde la perspectiva de un espacio que nace de la unión de varios otros en pos de la consecución de metas políticas comunes. Es esta la guía que se utilizará a la hora de realizar la selección de los acontecimientos más significativos de la escena nacional que dieron nacimiento al FA. En este sentido, en el curso de 1955 el XVI Congreso del Partido Comunista elaboró un informe en el que se destacó la necesidad de "poner en marcha por todos los caminos la formación del Frente Democrático de Liberación Nacional" (citado en Aguirre Bayley, 2005: 23). Este llamamiento se seguiría repitiendo hasta 1970. En el Partido Socialista uruguayo, por otro lado, comenzaría a imponerse la línea de Vivian Trías, de carácter antiimperialista y matices marxista-leninistas, cuyo pensamiento en torno a la importancia de la unidad ha ejercido una notable influencia dentro del partido, como queda reflejado en algunas reseñas que se hicieran de él a treinta años de su muerte y en el marco de los festejos por el 90º aniversario de la institución:

¹ La mayor parte de los datos históricos de esta sección han sido extraídos Aguirre Bayley, 2005

“... No perdimos en ningún momento la idea de que estábamos inmersos en un proceso pluralista propio del Uruguay y de que nuestra concepción del socialismo era una concepción del Socialismo en Libertad. En ningún momento creímos que nuestra Partido tenía “la verdad”, ni que era la vanguardia, ni que estaba llamado a conducir la revolución y jamás compartimos ni deformamos nuestra cabeza con la idea del “Partido Único” [...] Y creo que este aporte de Trías para nosotros, las generaciones que entramos al Partido en el 67, 68, 69 fue un aporte también invaluable [...] Y esta mística [...] que tuvimos que alimentar en esa década tan difícil es la que nos ha permitido llegar hasta acá, llegar en las condiciones que el Partido ha llegado y llegar en un clima de absoluta comprensión de nuestro proceso histórico, de absoluto respeto hacia otros compañeros de otras organizaciones que hicieron sus experiencias y por tanto ser protagonistas como somos hoy absolutamente firmes del proceso de la unidad popular en el Uruguay” (Conde, 2000).

“Yo creo que ahí en la matriz del aporte que hizo el compañero [Trías] y que sintetizó en el documento “Por un Socialismo Nacional” está el Proyecto Político de carácter estratégico, la unidad de las fuerzas y las clases explotadas, y es verdad, que comprenden desde el proletariado hasta sectores de la propia burguesía nacional y de los productores rurales. Esto no es un invento mío, esto está escrito en un documento. Yo lo que creo que ha hecho muy bien el Partido es haber desarrollado consecuentemente esa tesis ...” (Gargano, 2000).

En otro orden, la Ley N° 12.549, promulgada el 16 de octubre de 1958, constituyó un hito esencial en el proceso de unificación en la medida que en la lucha por su aprobación quedó sellada la unión obrero-estudiantil (Aguirre Bayley, 2005). La Ley N° 12.549, que aprueba la Carta Orgánica de la Universidad de la República, determina, entre otras cosas, que a la Universidad “(l)e incumbe [...], a través de todos sus órganos, en sus respectivas competencias, acrecentar, difundir y defender la cultura; impulsar y proteger la investigación científica y las actividades artísticas y contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública; defender los valores morales y los principios de justicia, libertad, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrático-republicana de gobierno” (art. 2º - “Fines de la Universidad”) y que “(l)a libertad de cátedra es un derecho inherente a los miembros del personal docente de la Universidad. Se reconoce

asimismo a los órdenes universitarios, y personalmente a cada uno de sus integrantes, el derecho a la más amplia libertad de opinión y crítica en todos los temas ..." (art. 3º - "Libertad de opinión").

Pero será durante la década de 1960 cuando se darán los pasos decisivos hacia la conformación de un Frente de Unidad (Aguirre Bayley, 2005). En 1960 se crea la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA) y en 1961, el Movimiento Revolucionario Oriental. En 1962 se destaca la creación de la Unión Popular², integrada por el Partido Socialista y un grupo de herreristas³ con Enrique Erro a la cabeza, y que contaba con el apoyo del grupo "Res Non Verba", el "Movimiento Juvenil 8 de Enero", la Agrupación "Nuevas Bases", el "Frente de Avanzada Renovadora" y el "Movimiento Ruralistas Disidentes". En un artículo de 1962 el profesor Trías insistía en la importancia de la constitución de una unión de esta naturaleza. Al respecto, escribía:

"La insistente preocupación de los voceros oligarcas, evidencia que la Unión Nacional y Popular es una real y viable salida por la izquierda para la actual crisis uruguaya que cala hondo en nuestra realidad nacional, que se proyecta como una posibilidad cierta y concreta en nuestro congelado panorama político [...] La constelación del latifundio es la estructura de nuestro subdesarrollo, o sea la causa profunda de la crisis. Sólo transformando radicalmente esa estructura, superando el subdesarrollo, es posible resolver definitivamente la crisis. Para ello es necesario desplazar del poder político a las fuerzas políticas que expresan a la constelación del latifundio y defienden su pervivencia. Esas fuerzas son los actuales partidos tradicionales. La deducción es clara, ninguno de ellos ofrece, pues, la misma esperanza de soluciones reales"⁴.

² La Unión Popular dejaría de existir como tal luego de las elecciones de 1962 a causa de su mala performance electoral.

³ Luis Alberto de Herrera, líder histórico del Partido Nacional de extracción ideológica ruralista-conservadora, había construido su carrera política sobre la base de la defensa de los intereses de los sectores rurales. Su pensamiento se nutría del nacionalismo clásico europeo y presentaba una clara dimensión antiimperialista, especialmente antinorteamericana y pro-británica. Murió en 1959.

⁴ TRIÁS, Vivian (1962), Semanario "El Sol", Montevideo, 18 de mayo, citado en Aguirre Bayley, 2005: 25-26.

Trías se refiere en este artículo a la crisis económico-social que afectó a Uruguay en los contornos de 1960 y que constituyó un caldo de cultivo propicio para el surgimiento de llamados a la conformación de un frente popular unificado y para el avance concreto en esa dirección. Ya hacia la segunda mitad de la década de 1950 la realidad económica uruguaya era muy diferente a aquella que se había registrado luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial. En efecto, el escenario macroeconómico estaba caracterizado por el estancamiento de los sectores productivos, una fuerte caída de los volúmenes de exportación y de los precios de las materias primas uruguayas (sumada a la incapacidad de adaptación a las variaciones de la economía internacional), el mantenimiento o aumento del nivel de importaciones, y el incremento de las erogaciones públicas y de políticas defensivas de la retribución que generarían un déficit crónico en las cuentas públicas y desatarían una espiral inflacionaria que se extendería a los años posteriores (Costa Bonino, 1995). Como bien señala Costa Bonino, “(l)a realidad de la crisis económica modificó la vida política uruguaya. Los sucesivos gobiernos propondrían diferentes políticas económicas, con un grado muy limitado de eficacia para revertir la situación. La mayoría de los diagnósticos se revelarían parciales o insuficientes, otros más globales no tendrían viabilidad política. La ausencia de políticas eficaces para neutralizar la crisis sería la primera fuente de deslegitimación de las autoridades políticas, que en la década siguiente se trasladaría al régimen. La crisis económica es, sin duda, el punto de partida más inmediato de la crisis general del sistema de la década del sesenta” (Costa Bonino, 1995: 135). Alicia Lissidini agrega que, en lugar de intentar diseñar estrategias viables para la superación de la crisis económica, los partidos políticos se embarcaron en una ola de conflictos internos que no haría más que aumentar el grado de desilusión de parte de la ciudadanía (Lissidini, 2002).

Desde 1955 se fue haciendo evidente que “(e)l *Uruguay batllista*, el de la prosperidad, el del Estado protector, el de la eficacia tranquila y despreocupada, daba lugar a una realidad que traía, cada año, factores de atención y alarma. Fue, como se acostumbra a decir, el despertar de una siesta” (Costa Bonino, 1995: 155)⁵. Un escenario con instituciones partidarias que ya no ofrecían el mismo grado de solvencia que antaño y una ciudadanía a la deriva generaba un resquicio para que surjan y eventualmente se consoliden nuevos intermediarios políticos. La misma excepcionalidad de la situación haría que, al menos inicialmente, estos agentes

⁵ Cabe destacar que Liliana de Riz, por ejemplo, define al batllismo como a “un modo de hacer política [...]: una sociedad organizada con las premisas intelectuales y culturales de la conciliación nacional” (De Riz, 1986: 667)

asumieran un perfil marcadamente radical. En 1962, la recientemente constituida Unión Popular declaraba que:

“Se trata de constituir un vasto movimiento antioligárquico, antiimperialista, de raigambre nacional y popular que abra al país nuevas perspectivas de recuperación y que postule y realice la transformación de las estructuras económicas y sociales. Los dos lemas instrumentalizados por la misma oligarquía han fracasado últimamente en la conducción del país. Son responsables de que una minoría privilegiada detente las riquezas del Uruguay en perjuicio del pueblo, sea blanco, colorado o de cualquier filiación, y han condenado al Uruguay al estancamiento y el progresivo sometimiento al capital extranjero” (citado en Aguirre Bayley, 2005: 26).

Di Tella, por su parte, estudia el proceso de descomposición del Uruguay *clásico* bajo el sugestivo título ‘El final de la Suiza uruguaya’ (Di Tella, 1994: 232-235). Allí señala que la crisis económica tuvo un impacto *emocional* particularmente fuerte en Uruguay y Argentina debido a que el alto grado de desarrollo social e institucional de estos países creó una mayor predisposición a la frustración. En última instancia, un escenario psicosocial de esta magnitud representó, señala Di Tella, un caldo de cultivo propicio para el reclutamiento de guerrilleros de origen de clase media urbana (fundamentalmente provenientes de las elites universitarias e intelectuales), cuyo principal foco de aglutinamiento sería el Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros (MLN-Tupamaros) y su brazo político, el Movimiento 26 de Marzo. Para Jorge Zabalza, en cambio, el movimiento estudiantil no formó parte del MLN-Tupamaros sino en un estadio posterior de su desarrollo. Así lo refiere en una entrevista publicada en 2001: “había mucho militante sindical y trabajadores rurales. No es exacto lo que maneja el libro de las Fuerzas Conjuntas sobre la subversión, donde se habla de una mayoría de estudiantes [...] En la segunda dirección había pequeño-burgueses; en la primera no [...] Ciertamente en los años setenta la gran explosión se dio en el movimiento estudiantil. Al caer la dirección de Almería, la nueva dirección sí estará formada predominantemente por estudiantes e intelectuales” (entrevista publicada en Aldrichi, 2001).

Actualmente, aquellas dos facciones, el MLN-Tupamaros y el Movimiento 26 de Marzo, se encuentran escindidas dentro del FA y conformando alianzas de distinto orden, como se estudiará más adelante.

No es casual que la crisis económica se confunda con la crisis política: en Uruguay había existido una relación muy profunda entre la solidez del sistema político y el desempeño de la economía. Para Rilla, “la convivencia política era un tópico inequívoco de nuestro clasismo y de nuestra originalidad. Habíamos aprendido [...] a convivir *entre* partidos, habíamos mostrado mucho más talento para el cogobierno que para la alternancia; los partidos habían logrado ocupar casi todo el espacio de la acción pública, eran *programas* en un sentido amplio, eran escuela de reproducción social y cultural, actores centrales de nuestras decisiones más cruciales [...] La economía uruguaya no iba a la zaga y tal vez estaba en la base de nuestra redondez clásica. La de los 40 y los 50, en medio de una formidable expansión mundial, mostraba índices de crecimiento en verdad acelerado [...] El Estado se inflaba, reforzaba su talante componedor, amortiguador, empleador de clientelas y migraciones internas” (Rilla, 1997: 78-79).

En otro orden, el 15 de julio de 1962 se constituyó el Frente Izquierda de Liberación (FideL), cuyo primer Presidente sería Luis Pedro Bonavita y que estaría compuesto, además de por un grupo de ciudadanos independientes que habían abandonado las filas de los partidos tradicionales (tal el caso del propio Bonavita), por el Partido Comunista, la Agrupación Batllista “Avanzar”, el Movimiento Batllista “26 de octubre”, el Movimiento Revolucionario Oriental, el Comité Universitario, el Movimiento Nacional de los Trabajadores de la Cultura, el Comité Central Obrero, el Comité por la Unidad de la Izquierda de Paysandú, el Movimiento de Izquierda de Maldonado y el Comité Unidad de Izquierda de Salto. En 1966 se incorporó el Movimiento Popular Unitario (MPU). Como se observa, el FA no será sino una segunda instancia de encuentro y fusión de la izquierda uruguaya.

En 1962, además del FideL, se crearían el Partido Demócrata Cristiano y el Movimiento “Por el Gobierno del Pueblo”. Estos serían los dos sectores que convocarían a la conformación del FA, el 8 de enero de 1971, a través del Manifiesto del “Frente del Pueblo”.

El movimiento sindical, al igual que la izquierda, atravesó un largo camino antes de su unificación definitiva. La simultaneidad de las evoluciones no supondría, sin embargo, efectos recíprocos entre ambos procesos; más bien sería la estructuración sindical la que influiría en la constitución de la izquierda como sector político. Esto se explica, en parte, porque el sindicalismo fue más “eficiente” en términos del proceso de coalición sectorial y se insertó más tempranamente en la crítica escena política a la que aludiéramos. Tal vez esto pueda deberse

a que la presencia de componentes de izquierda en el batllismo había retrasado la constitución de un movimiento socialista de peso por fuera de las estructuras partidarias tradicionales (Di Tella, 1994).

Hacia 1950 existían en Uruguay dos centrales sindicales: la UGT, conducida por el Partido Comunista, por un lado, y la Confederación Sindical del Uruguay (CSU) que agrupaba algunos sindicatos de raigambre *pro-occidental*, por el otro. Había además, al margen de estos dos colectivos, un número importante de sindicatos que se autoproclamaban *autónomos*. El hecho decisivo que marcó el inicio de la unificación sindical consistió en un llamamiento que la Federación Autónoma de la Carne (FAC) hiciera luego de finalizada una huelga organizada por esta agrupación en 1955 y que contó con el apoyo de ambas centrales y de varios gremios independientes. El llamado de la FAC a la unidad inició un proceso de concertación que culminó en abril de 1961 con la conformación de la Central de Trabajadores del Uruguay (CTU), el antecedente más inmediato de la fusión del movimiento sindical uruguayo. En septiembre de 1964, en el marco del Congreso de Unificación Sindical, se constituyó la Convención Nacional de Trabajadores (CNT)⁶ que dos años después, con la disolución de la CTU, se erigiría como la central sindical única y como un nuevo jugador en el tablero político. Costa Bonino apunta que “(e)l movimiento sindical uruguayo, nucleado en la CNT, se comportaría, desde su nacimiento como central única, como una especie de partido político de alternativa [...], era evidente que existía un motivo decisivo para modelar la CNT como un partido político alternativo: la impotencia política crónica de la izquierda” (Costa Bonino, 1995: 163-164). En este marco, los emprendimientos del sindicalismo uruguayo constituyeron hechos trascendentes no sólo desde el punto de vista de la historia del sector obrero. Ya se referenció brevemente la coparticipación obrero-estudiantil en la lucha por la aprobación de la Carta Orgánica de la Universidad de la República. Ahora bien, los sindicatos habían observado la necesidad de plantear estrategias globales en lugar de simplemente agotar su actividad en la elaboración de propuestas para la superación de los problemas sectoriales (Costa Bonino, 1995). Bajo este imperativo se convocó, en 1965, al “Congreso del Pueblo” con el objetivo de lograr un acuerdo de alcance nacional y de concertar una batería de medidas para hacer frente a la frágil coyuntura económica que atravesaba el país. El Congreso estaba abierto “a todas las fuerzas sindicales, campesinas, culturales, sociales y populares, que facilite el diálogo en la búsqueda de acuerdos y ponga en marcha de manera conjunta esa fuerza multitudinaria que integra la inmensa mayoría del país” (Aguirre Bayley, 2005: 28). En suma, el movimiento sindical adquirió dimensiones que sobrepasaban lo estrictamente sectorial y esto tendría

⁶ Hoy denominada PIT-CNT.

amplias repercusiones en la historia de la izquierda uruguaya, particularmente en el proceso de gestación y nacimiento del Frente Amplio: “la unión sindical prefiguró, en comportamientos y **en programa**, la posterior unificación política de la izquierda mediante la fundación del Frente Amplio a principios de 1971” (Costa Bonino, 1995: 164)⁷.

El 17 de septiembre de 1965 se constituyó, en el marco de lo dispuesto por el Congreso del Pueblo, la Mesa por la Unidad del Pueblo, que estaría conformada por el FideL, el Partido Socialista, dirigentes sindicales y universitarios, y sectores independientes. Tres años más tarde, en julio de 1968, se constituyó, a instancias de la CNT, el Movimiento por la Defensa de las Libertades y la Soberanía. Posteriormente, surgió el denominado “Grupo de los Cinco”, un espacio de concertación integrado por el FideL, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Comunista, el Movimiento “Por el Gobierno del Pueblo”, el Partido Colorado (a través del entonces Senador Zelmar Michelini) y el Movimiento Blanco Popular y Progresista, liderado por el entonces Senador Francisco Rodríguez Camusso, del Partido Nacional. La actividad de este espacio y su prédica en pos de la unificación será fundamental en términos del surgimiento del FA (Aguirre Bayley, 2005). Mientras tanto, desde la ilegalidad⁸, el Partido Socialista continuó apoyando el proceso de gestación del Frente.

Pero amén del proceso de gestación como estructura partidaria formal, el FA existió *de hecho* como espacio informal de concertación política. Así lo considera el historiador Aguirre Bayley cuando escribe que “(l)a política regresiva del gobierno marcadamente autoritario de Jorge Pacheco Areco contribuye, en gran medida, al fortalecimiento gradual de la oposición. Ello se refleja, asimismo en ambas Cámaras del Poder Legislativo, donde la izquierda clásica y representantes de los partidos tradicionales suman sus votos en varias instancias parlamentarias [...] Con la excepción del senador doctor Amílcar Vasconsellos, Manuel Flores Mora y su grupo y del diputado Humberto Ciganda, los parlamentarios nombrados [Zelmar Michelini, Alba Roballo, Hugo Batalla, Nelson Alonso, Sergio Previtali, Francisco Rodríguez Camusso, Juan Pablo Terra, Sebastián Elizeire, Enrique Rodríguez, los cinco diputados del FideL] integrarán el *Frente Amplio*. Ello demuestra que, aún sin autoridades ni programas comunes, el *Frente Amplio* ya existía en el Parlamento como única oposición real al régimen de Jorge Pacheco Areco” (Aguirre Bayley, 2005: 32).

⁷ La negrita es nuestra.

⁸ El Partido Socialista del Uruguay fue ilegalizado por el Presidente Pacheco Areco en 1967. Permaneció en esa condición hasta 1970. Además del retiro de la personería jurídica, el PS sufrió la clausura del semanario “El Sol”.

Finalmente, el 5 de febrero de 1971, en el Palacio Legislativo de Montevideo, se creó formalmente el FA. Sus fundadores fueron el Movimiento por el Gobierno del Pueblo, el Partido Demócrata Cristiano, el Movimiento Blanco Popular y Progresista, el FideL, el Partido Comunista, la Izquierda Nacional (Partido Socialista), el Movimiento Socialista (Partido Socialista), el Movimiento Herrerista, los Grupos de Acción Unificadora, el Partido Obrero Revolucionario, el Movimiento Revolucionario Oriental, el Comité Ejecutivo provisorio de los ciudadanos que suscribieron el Llamamiento del 7 de octubre de 1970⁹, y diez invitados especiales, entre los que se encontraba quien sería el líder máximo del partido durante varios años, Gral. Liber Seregni. Al finalizar el encuentro éste expresó que:

“Como simple ciudadano tengo la sensación y la emoción de haber asistido a un acto verdaderamente histórico que concreta en la formación del Frente Amplio el renacer de un pueblo y la estructuración de un movimiento auténticamente popular por profundamente antiimperialista, de claro sentido de liberación nacional para alcanzar la verdadera justicia social y una democracia auténtica” (citado en Aguirre Bayley, 2005: 44).

Con esta breve exposición de los orígenes del FA hemos querido resaltar dos elementos que resultan importantes para entender las actuales diferencias dentro del partido: a) que el FA surge de la yuxtaposición de varios partidos y grupos de izquierda, cada uno con identidades y expectativas diferentes, y b) que, a pesar de esa heterogeneidad, es posible detectar un punto de convergencia en la orientación más o menos radical de la mayoría de sus componentes importantes, tanto en materia de política doméstica como en materia de política exterior. Ahora bien, dada esta confluencia inicial creemos que uno de los factores que disparó la moderación

⁹ El Llamamiento del 7 de octubre había sido suscrito por un grupo de ciudadanos independientes que “estiman indispensable la concertación de un acuerdo sin exclusiones, entre todas las fuerzas políticas del país que se opongan a la conducta antipopular y antinacional del actual gobierno, con vistas a establecer un programa destinado a superar la crisis estructural que el país padece, restituirle su destino de nación independiente [...]” (inciso 1) y que “la concertación de tal acuerdo surge como pre-requisito indispensable para enfrentar cualquier instancia electoral, y solamente su existencia y el puntual acatamiento a sus bases programáticas y organizativas abrirán realmente alternativas de poder a las fuerzas populares abocadas a enfrentar la situación de dependencia, acentuada bajo el actual gobierno y por la oligarquía nacional en connivencia con el imperialismo” (inciso 3). Puede encontrarse una versión digital de este documento en el Sitio Web del Partido Socialista del Uruguay: <http://www.ps.org.uy>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2007

del discurso de una parte de la dirigencia frenteamplista puede relacionarse con el lugar ocupado por el FA en el proceso de transición a la democracia de los años 80 y con la modificación de las relaciones de fuerza internas. En la próxima sección, entonces, describiremos esa evolución por considerarla clave para el futuro estudio de las diferentes matrices de política exterior existentes dentro del Frente.

I.II INICIO Y CONTINUIDAD DEL PROCESO DE MODERACIÓN IDEOLÓGICA DEL FRENTE AMPLIO

El inicio de la decadencia del régimen militar instalado en Uruguay el 27 de junio de 1973 por el entonces presidente, Juan María Bordaberry, puede ubicarse en 1980. Ese año se realizó un plebiscito que tenía como objetivo no declarado la institucionalización del gobierno dictatorial a través de una reforma constitucional. Las modificaciones incluían la asunción por parte de las Fuerzas Armadas de todas las funciones referidas a la Seguridad Nacional, el reforzamiento del Poder Ejecutivo, la limitación de la actividad partidaria, la eliminación del doble voto simultáneo, la adopción de un sistema de candidaturas únicas por partido, la derogación de la prohibición de allanamientos nocturnos, la reglamentación del derecho de huelga, la mantención de la vigilancia ciudadana y la proscripción de los grupos de izquierda (Lissidini, 2002). Finalmente, el proyecto militar fue rechazado por el 56% de la ciudadanía. La principal causa de su fracaso radicó en el desconocimiento de los partidos como actores centrales de los procesos políticos en Uruguay. En palabras de Rial, "(l)os militares apelaron sin mediaciones al Soberano, esperando que tras la aprobación de las nuevas reglas [...] la sociedad política se reestructurase para poder jugar dentro de esa nueva institucionalidad" (Rial, 1990).

Tras el rechazo ciudadano, en el período 1981-1985, el Gral. Gregorio Álvarez¹⁰ dio curso al proceso de reinstauración democrática. Bajo esta decisión subyacía la idea de que las Fuerzas Armadas sólo perpetuarían el régimen militar en caso de que éste gozara de un amplio

¹⁰ Según Rial, Álvarez era un político oportunista que buscaba apoyarse en las Fuerzas Armadas para satisfacer su deseo personal de poder. Incluso se ha señalado que el fracaso del diálogo con los partidos durante la transición se debió a la insistencia de aquél en cancelar las oportunidades de sus dirigentes (Rial, 1990).

consenso entre la ciudadanía (Rial, 1990). Cabe destacar que hubo en la corporación militar uruguaya un importante sector que asumió una postura más bien moderada con respecto al proceso de reapertura democrática, lo que se explica teniendo en cuenta que, en comparación con el resto de los países de la región, el sistema político no había sido fuertemente amenazado con anterioridad al golpe de Estado (Di Tella, 1994).

Durante la transición, los partidos políticos jugarían un papel fundamental. En este sentido, Álvarez plantearía un esquema de afiliación partidaria masiva y de elecciones internas controladas (Di Tella, 1994). Por otro lado, los partidos de izquierda y la democracia cristiana permanecerían excluidos del nuevo sistema. Pero a pesar de las apariencias, las FF.AA. no dejaban de *auto-reconocerse* como garantes últimos de la inmunidad de la Nación frente a la amenaza comunista. El objetivo era lograr por la vía de la negociación con los partidos políticos tradicionales lo que no había podido lograrse a través del plebiscito: la instalación de un régimen que asegurase una desmovilización blanda e integrada (Rial, 1990). En la nueva estrategia, la corporación militar sí reconocía la centralidad de los partidos en el escenario político y social uruguayo pero pretendía una máxima autonomía durante el período de negociaciones, buscando trazar un escenario postransicional en el que se situarían por encima del Estado (Rial, 1990). Sin embargo, las autoridades partidarias surgidas de este nuevo diseño se negarían a aceptar la legitimidad del gobierno *de facto*.

La moderación de la postura del FA y su ingreso como jugador relevante al sistema de partidos se operarán durante este período. No compartimos, en este sentido, la postura de Leonardo Morlino en cuanto a que los elementos que caracterizan la consolidación democrática (y la moderación de sus agentes es uno de ellos) surgen luego de la instauración democrática (Morlino, 1992). Según Morlino, la consolidación consiste en el “abigarrado “proceso de adaptación-congelamiento de estructuras y normas democráticas” capaces de permitir la persistencia en el tiempo del régimen democrático [...], o de permitir su estabilización, en todos los aspectos esenciales, durante algunos años” (Morlino, 1992: 37). Aquí se sostiene que la moderación del FA y su incorporación al sistema de partidos uruguayo como procesos íntimamente correlacionados constituyen elementos clave de una nueva estructura política que corrige gran parte de los defectos del escenario que llevó a la ruptura del orden democrático en 1973 (especialmente en lo atinente a la fuerte polarización ideológica). Ahora bien, aquellos dos procesos se gestaron y desarrollaron antes de la instauración democrática, es decir, durante el período de transición.

En efecto, uno de los elementos que caracterizó a la coyuntura previa al golpe de Estado fue la polarización y el extremismo ideológico, de izquierda y de derecha. Lissidini advierte la evolución desde un conflicto entre adversarios a una lucha entre enemigos (Lissidini, 2002). La reversión de esta lógica de degradación de la competencia política comenzó con la firma del Pacto del Club Naval, el 23 de agosto de 1984, un acuerdo entre las Fuerzas Armadas y los partidos políticos (excepto el Partido Nacional, que se negó a participar del mismo mientras continuara la proscripción del dirigente partidario Wilson Ferreira Aldunate) enmarcado en el proceso de transición que se iniciara cuatro años antes. Los motivos que llevaron a la firma del Pacto fueron fundamentalmente de dos tipos. En primer lugar, aquellos relacionados con el desgaste de la dirección militar (dirección que, como quedó evidenciado a partir de los resultados del plebiscito de 1980, nunca gozó de legitimidad alguna) y con el imperativo de operacionalizar la redemocratización del país: movilizaciones sociales y apoyo de la ciudadanía a una salida ordenada. Y en segundo lugar, aquellos otros motivos vinculados a la necesidad de reconstituir una dinámica que permitiera esa salida: lograr el apoyo del Frente Amplio y moderar el discurso de una parte importante de su dirigencia. Finalmente, el Pacto coadyuvaría a la cumplimentación de ambos tipos de objetivos. Con respecto al segundo paquete de metas, Lissidini indica que el reconocimiento del FA por parte del resto del espectro político y de las Fuerzas Armadas fue un proceso “simultáneo al cambio interno de la coalición de izquierda: los líderes frenteamplistas, y gran parte de sus militantes, revalorizaron la democracia como régimen de gobierno y abandonaron mayoritariamente los comportamientos antisistema. A partir de este momento, el Frente Amplio fue adquiriendo las características de un partido político más en el espectro partidario uruguayo, con capacidad de generar consensos” (Lissidini, 2002: 370).

También hubo un reconocimiento de parte de la ciudadanía a la remozada potencialidad política de un FA que comenzaba a mostrarse como un actor capaz de introducir profundas reformas garantizando a la vez la gobernabilidad del sistema. Este reconocimiento quedó afianzado en la elección de Tabaré Vázquez como Intendente de Montevideo, en 1989. La siguiente tabla muestra la evolución electoral del FA entre 1971 y 2004 en perspectiva comparada con el resto de los partidos.

Tabla 1.1 Elecciones presidenciales. Evolución del caudal electoral por partido (1971-2004).

	1971	1984	1989	1994	1999		2004
					1º v.	2º v.	
P. Colorado	41	41	30	32	33	54	11
P. Nacional	40	35	39	31	22	-	35
Frente Amplio	18	21	21	31	40	46	52
Nuevo Espacio	-	-	9	5	5	-	-
Otros	1	3	1	1	0	-	3
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Alles, 2005

En este marco, los disparadores del proceso de actualización ideológica dentro del FA pueden analizarse desde tres paneles conexos: a) la inserción del partido en el sistema político y la promoción de crecientes cuotas de confianza en la ciudadanía, b) la traducción de esas cuotas de confianza en votos del *centro* (hay que tener en cuenta que la mayor parte del electorado uruguayo pertenece a esa franja), y c) la consecuente modificación del peso interno relativo de las fracciones en el sentido de una mayor gravitación de la centro-izquierda, es decir, de los sectores más moderados del partido (véase Tabla 1.3).

Se comenzaría a consolidar así un sector más moderado que preconizaría un paradigma diferente, entre otras cosas, de política exterior. Ahora bien, esto de ninguna manera supuso la licuación de la *vieja izquierda*¹¹ sino la apertura de un debate interno acerca del perfil ideológico, estratégico y programático del “nuevo” FA.

¹¹ Como se observa en la Tabla 1.3, el peso relativo de las fracciones es muy inestable, además la transformación progresiva del FA en un partido *catch-all* confirma la tendencia a la coexistencia de fracciones con bagajes ideológicos diferentes.

El proceso de moderación del FA también debe relacionarse con la oportunidad política que le supuso al partido poder ubicarse, especialmente desde los años 90, como alternativa estatista en el marco del proceso de implementación de reformas liberales por parte de los partidos tradicionales (Lanzaro, 2004). Es decir, el FA pudo encontrar *su* lugar en el espectro ideológico sin alejarse demasiado del centro pues ubicarse en el centro mismo ya suponía diferenciarse del resto de los partidos (además el *centro* es, como dijimos, la franja más redituable desde el punto de vista electoral). Como señala Lanzaro, esta situación daría lugar a una política de bloques (Lanzaro, 2004). En este sentido, el autor afirma que “(e)l FA cultiva una oposición sistemática de cara a los partidos históricos y a los gobiernos de turno, que rechaza cualquier compromiso y contribuye a asentar la división izquierda-derecha como eje de la dinámica política” (Lanzaro, 2004: 3). Al igual que Lanzaro, Alles observa que lo que terminaría configurándose en Uruguay es un esquema multipartidista bipolar asentado sobre el clivaje *neoliberalismo-estatismo* y que, amén de la existencia real y del aprovechamiento efectivo de aquella oportunidad estratégica, la lógica de bloques supuso un giro del FA en dirección al centro (Alles, 2005).

No es casual que en la década de los 90 se avanzara tan fuertemente en la actualización de los postulados originarios del FA. Luego de un primer intento abortado de renovación ideológica durante la segunda mitad de los 80, impulsado por el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Movimiento por el Gobierno del Pueblo (MGP), en los inicios de los 90 algunos sectores del FA comenzaron a insistir en la necesidad de una actualización ideológica y programática en el marco de un nuevo contexto doméstico e internacional marcado por la caída del Muro de Berlín, la aplicación de políticas neoliberales, el impulso al proceso de integración regional y la experiencia de gobierno del FA al frente de la Intendencia de Montevideo (Yaffé, 2005b). Entre 1991 y 1994 quedó planteada una puja entre *sectores moderados* y *sectores radicales*, que tenía como eje la modificación del programa *versus* su mantención, por un lado, y la posibilidad de constituir alianzas con otros sectores más allá del FA *versus* la necesidad de seguir una estrategia plenamente endogámica, es decir, de conservar el *frentismo original* (Yaffé, 2005b). Al frente de uno y otro sector se encontraban Tabaré Vázquez y Danilo Astori. Finalmente, en agosto de 1994 se crearía el Encuentro Progresista (EP), marcando el triunfo de la postura moderada. En las elecciones presidenciales de ese año, el Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA) presentaría la fórmula Tabaré Vázquez-Rodolfo Nin Novoa, logrando el 30,61% de los votos válidamente emitidos.

Las pujas intrapartidarias también deben considerarse a la luz del proceso de gobierno. Para empezar digamos que no todas las fracciones tienen la misma gravitación en la toma de decisiones. En rigor, el peso de cada sector depende del caudal electoral aportado por cada uno. En este sentido, cabe destacar que, en términos generales, los votos captados por el FA se concentran en sus franjas centristas y moderadas (Lanzaro, 2004). Esto posibilita elaborar decisiones con mayores posibilidades de consenso entre un mayor número de fracciones, asegurando así la cohesión interna del partido. Es decir, existe un equilibrio ideológico al interior del FA (derivado del perfil de los votantes frenteamplistas) que evita la necesidad de lograr equilibrios inestables entre sectores altamente polarizados. Es este hecho el que le permite a autores como Caetano referirse a las diferencias entre las fracciones frenteamplistas como de “sano disenso” (Caetano, 2003). Así, el proceso decisorio en el FA combina un contexto ideológico moderado con mecanismos que garantizan la representación de las fracciones con mejores performances electorales. Estudiaremos esta segunda cuestión más adelante (Capítulo I.III.III).

Chasqueti, por su parte, apunta que el FA presenta una dispersión ideológica moderada entre sus fracciones (Chasqueti, 2005). Según él, los dos extremos de la gama ideológica frenteamplista -gama que, por lo demás, va desde la izquierda clásica hasta la centro-izquierda- están representados por el Movimiento de Participación Popular (MPP), por un lado, y por la Asamblea Uruguay (AU) y la Vertiente Artiguista (VA), por el otro. En términos comparativos, la distancia ideológica dentro del FA es aún menor que la observada al interior de las coaliciones de gobierno de Brasil y Chile.

Tabla 1.2 Autodefinición ideológica. Legisladores de los partidos gobernantes en Uruguay, Chile y Brasil (1 = muy de izquierda y 10 = muy de derecha).

Uruguay (2004)	MPP	PCU	AP	PS	AU / VA	Distancia máxima: 1,5 Media: 3,1
	(2)	(2,5)	(3)	(3,2)	(3,5)	
Brasil (2002)	Pcdob	PPS	PSB	PT	PDT	Distancia máxima: 1,6 Media: 3,5
	(2,1)	(2,4)	(3,1)	(3,5)	(3,7)	
Chile (2001)	PS			PPD	DC	Distancia máxima: 1,9 Media: 3,8
	(2,3)			(3,7)	(4,2)	

Chasqueti, 2005. Originalmente elaborado sobre la base de datos de: Encuesta Permanente de Elites, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República (Uruguay) / Encuesta Instituto Cebrap, San Pablo (Brasil) / Proyecto de Elites Parlamentarias. Instituto Interuniversitario de Iberoamérica. Universidad de Salamanca (Chile)

Sin embargo, como puede observarse en la Tabla 1.3, las elecciones de 2004 supusieron una modificación sustancial en los pesos relativos de las fracciones frenteamplistas. Con respecto al escenario postelectoral de 1999, en el que las tres fracciones centristas del FA concentraron el 61,3% de los votos y el MPP el 16,4%, el escenario postelectoral de 2004 plantea una concentración del voto del 41,3% en las tres primeras y del 29,2% en la segunda. En otras palabras, existe una mayor paridad de fuerzas entre los extremos ideológicos dentro del FA. Como destaca Yaffé, el comportamiento electoral de las fracciones frenteamplistas acusa un alto grado de variabilidad (Yaffé, 2005b). Sólo el PS y el PCU ocuparon posiciones relevantes a lo largo de toda la historia electoral del FA mientras que ninguna fracción logró ubicarse primera en dos ocasiones consecutivas.

Tabla 1.3 Fracciones nacionales (listas senatoriales) del FA más aliados (1971-2004).

	1971		1984		1989		1994		1999		2004	
Posición	F*	%**	F*	%**	F*	%**	F*	%**	F*	%**	F*	%**
1º	PCU	32,9	MGP	39	PCU	46,9	AU	39,4	PS	28	MPP	29,2
2º	PG	23,3	PCU	28,2	PS	22,4	PS	18,1	AU	20,2	AU	17,6
3º	PDC	20,1	PS	15,3	VA	15,8	VA	9,5	MPP	16,4	PS	14,8
4º	PS	11,8	PDC	10,6	MPP	10,8	PCU	9,3	VA	13,1	VA	8,9
5º	MGP	10,3	IDI	6,7	Otros	5,8	MPP	7,3	AP	10,1	AP	8
6º	Otros	1,4	Otros	0,6			AP	5,1	PCU	8	NE	7,7
7º							CONFA	5,1	Otros	4,9	PCU	6,2
8º							Otros	5,9			Otros	7,7

* Fracción (sólo las que alcanzan el 5% de los votos del lema)

** Porcentaje de votos de la fracción sobre el total de los obtenidos por el lema

Leyenda: PCU: Partido Comunista de Uruguay; PG: Patria Grande; PDC: Partido Demócrata Cristiano; PS: Partido Socialista; MGP: Movimiento por el Gobierno del Pueblo; IDI: Izquierda Democrática Independiente; VA: Vertiente Artiguista; MPP: Movimiento de Participación Popular; AU: Asamblea Uruguay; AP: Alianza Progresista; CONFA: Confluencia Frenteamplista; NE: Nuevo Espacio

Yaffé, 2005b

Ahora bien, hacia 2005 Chasquetti advertía que la configuración y consolidación de dos bloques polarizados dentro del FA podría repercutir gravemente en el proceso de gobierno y preveía que tal situación sólo sería administrable si se constituyera “un centro de decisión sólido, liderado por un presidente con suficiente autoridad para acallar las diferencias internas” (Chasquetti, 2005: 196). Como se verá más adelante, la gestión vazquista ha avanzado en ese sentido teniendo como eje la constitución del gabinete nacional (Capítulo I.III.III).

En las elecciones presidenciales de octubre de 2004 el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM) logró un caudal de votos del 52%, evitando así la necesidad de una definición en segunda vuelta y obteniendo mayorías absolutas en ambas cámaras, 17 senadores sobre un total de 31 y 52 diputados sobre un total de 99. Dado este escenario, al EP-FA-NM no se le planteaba la necesidad de lograr acuerdos de cogobierno y/o coaliciones interpartidarias, como sí había sucedido en ocasiones anteriores (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson, 2006). En las elecciones internas del FA, Danilo Astori había decidido no competir contra Tabaré Vázquez. En realidad, la decisión formó parte de la propia estrategia electoral del FA -estrategia que también siguió el Partido Colorado- a los efectos de evitar generar en la conciencia colectiva la imagen de un partido dividido y, por extensión, debilitado e incapaz de llevar a cabo las funciones de gobierno. Para Buquet “(l)a forma de enfrentar la contienda interna refleja la inconformidad y el temor que esta instancia ha generado en los tres partidos mayores. La necesidad de exponer públicamente las diferencias internas en una competencia diferenciada de la elección nacional puede generar impactos negativos hacia la futura competencia interpartidaria” (Buquet, 2005: 13).

Hasta aquí hemos mencionado repetidas veces el concepto de “sistema de partidos”, pero ¿qué implica hablar de un sistema de partidos?, ¿cuáles son los principales caracteres del sistema de partidos uruguayo y qué lugar ocupa el FA en él? En las siguientes líneas intentaremos responder a estos interrogantes.

I.III EL FRENTE AMPLIO EN EL SISTEMA DE PARTIDOS URUGUAYO

I.III.I Sistemas de partidos

Existen diferentes definiciones sobre los *sistemas de partidos* en la literatura política contemporánea. Según Dieter Nohlen, el sistema de partidos es “el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político” (Nohlen, 2000: 1150). Cavarozzi y Casullo, por su parte, definen a los sistemas de partidos como a aquellas configuraciones donde se constatan simultáneamente dos condiciones, a saber, a) la implantación relativamente fuerte de los partidos en la sociedad y b) la propensión de esos partidos a reconocerse como interlocutores políticos válidos (Cavarozzi, Casullo, 2002). Como se observa, para que exista un *sistema* de partidos no basta con la mera existencia de partidos sino que hace falta la activación de relaciones socio-políticas particulares.

Para Sigmund Neumann, los sistemas bipartidistas surgen en un marco de homogeneidad social, estabilidad política, temprana vocación de poder de los partidos y concepción de los cargos electivos como presas mayores de la contienda política (Neumann, 1992). Efectivamente, estas son condiciones que caracterizaron el surgimiento del sistema bipartidista en Uruguay. En otro orden, los sistemas multipartidistas presentarían una clara carga distorsiva con respecto al normal funcionamiento del sistema político. Según Neumann, como estos sistemas son incapaces de generar partidos mayoritarios, sus agentes se concentran sobre las fuerzas centrífugas de la estructura social, eventualmente avanzando hacia la periferia del sistema. Así, los multipartidismos carecerían de un “orden unificador y centralizador” y no prometerían “muchas posibilidades de una política efectiva”. En esta misma línea, el autor sostiene que el multipartidismo encuentra su “razón de ser”, si bien no exclusivamente, en el marco de la existencia de elementos disgregadores en la estructura fundamental de la

sociedad. Sin embargo, estas afirmaciones resultan erróneas a la luz de los efectos altamente positivos que la evolución hacia el multipartidismo tuvo sobre la solidez de la competencia política en Uruguay, si bien se puede compartir con Neumann la idea de que los orígenes del nuevo formato se hallan vinculados a un proceso de descomposición social.

Otro investigador que establece una relación entre el número de partidos y la sustentabilidad del régimen democrático es Maurice Duverger. En primer lugar, el bipartidismo encarnaría el “dualismo político natural” de las sociedades, es decir, reflejaría la noción de que el *centro* no constituye sino la unión artificial de los sectores moderados de izquierda con los sectores moderados de derecha (Duverger, 1957). Por otro lado, los sistemas bipartidistas (a diferencia de los multipartidistas, donde habría una profundización de las divisiones políticas y una polarización de la opinión pública) supondrían una reducción de los márgenes de las divisiones políticas y una tendencia hacia la moderación (Lijphart, 1992b).

Giovanni Sartori, por su parte, distingue siete *clases* de sistemas de partidos: a) los de partido único, b) los de partido hegemónico, c) los de partido predominante, d) los bipartidistas, e) los de pluralismo limitado, f) los de pluralismo extremo y g) los de atomización (Sartori, 1992). Teniendo en cuenta las observaciones previas, interesa aquí definir más precisamente la concepción sartoriana de los sistemas bipartidistas y de los sistemas multipartidistas. Los primeros son aquellos en los que dos partidos compiten entre sí por la obtención de una mayoría absoluta que está al alcance de ambos mientras que los segundos son aquellos en los que se verifican las siguientes condiciones: a) es improbable que algún partido se acerque o mantenga una mayoría absoluta y b) la fuerza o la debilidad relativa de los partidos se puede medir en términos de su relativa indispensabilidad o dispensabilidad para las coaliciones y/o de su capacidad potencial de intimidación o chantaje¹². Pero Sartori también se refiere a dos *tipos* posibles de sistemas de partidos, los de pluralismo moderado (caracterizados por la existencia de divergencias ideológicas relativamente acotadas, una propensión a la formación de coaliciones entre partidos con orientaciones ideológicas disímiles y una competencia esencialmente centrípeta) y los de pluralismo polarizado. A diferencia de las *clases*, en cuya determinación priman criterios de tipo numérico, los *tipos* son elaborados a partir de criterios

¹² Para Sartori, la posibilidad de intimidación o chantaje de un partido se constata cuando “su existencia, o su aparición, afecta a la táctica de la competencia entre los partidos y en especial cuando altera la *dirección* de la competencia -al determinar un paso de la competencia centrípeta a la centrífuga, sea hacia la izquierda, hacia la derecha o en ambas direcciones- de los partidos orientados hacia el gobierno”.

que toman en cuenta el grado de polarización ideológica dentro del sistema. En términos generales, los partidos que *importan* para el sistema político se definen a partir de la “fuerza en escaños”, de la posición que cada uno ocupa en la dimensión izquierda-derecha, de las posibilidades de coalición y chantaje.

Al igual que Sartori, Arend Lijphart intenta hallar normas para contabilizar el número efectivo de partidos (NEP) existentes en un sistema político determinado (Lijphart, 1992a). Sin embargo, considera que los criterios elegidos por el primero, si bien resultan adecuados para distinguir entre partidos relevantes y partidos menores, son insuficientes para determinar concluyentemente la cantidad de partidos. El principal reparo puesto por Lijphart a la metodología sartoriana es que en ella el criterio del *tamaño* de un partido constituye, por sobre el de la compatibilidad o incompatibilidad ideológica, un criterio elemental para la contabilización, pero que “no lo usa para elaborar nuevos factores de diferenciación entre los partidos más importantes” (Lijphart, 1992a: 88). Lijphart también critica la clasificación construida por Jean Blondel, basada en el número y el tamaño relativo de los partidos políticos. Los sistemas de partidos considerados en este esquema son: a) los sistemas bipartidistas (NEP: 2), b) los sistemas de dos partidos y medio (NEP: 2,6), c) los sistemas multipartidarios con un partido predominante (NEP: 3,5), d) los sistemas multipartidarios sin un partido predominante (NEP: 4,5). El sistema de dos partidos y medio es aquél en el que existen dos grandes partidos y un tercero, el *medio*, mucho más pequeño pero con posibilidades de coalición y relevancia política. Para Lijphart, los conceptos *predominante* y *medio* son todavía imprecisos, aunque admite que resultan útiles para calificar la posición de relativa fortaleza o debilidad de un partido con respecto a los demás partidos importantes. Lijphart preferirá, en cambio, utilizar una fórmula de Markko Laakso y Reim Taagepera que permite calcular el NEP del sistema político:

$$\frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

donde p_i = escaños del partido i

Según la fórmula, un régimen con dos partidos igualmente fuertes presenta un coeficiente de 2 mientras que en un sistema con un partido fuerte y un segundo más débil, por ejemplo con una distribución de bancas de 70 a 30, el NEP sería de 1,7, lo que equivaldría a un formato más cercano al monopartidismo (Lijphart, 1992a). Si el NEP oscila entre 2 y 3 lo que tenemos son dos partidos fuertes y un tercero más o menos débil, y si se ubica en 3, tres partidos igualmente fuertes.

Otro académico que juzgó necesario revisar la clasificación del politólogo italiano fue Klaus von Beyme (Von Beyme, 1992). Su tipología de los sistemas partidarios está compuesta por cuatro tipos generales y algunos subtipos: a) los sistemas bipartidistas, b) los sistemas de pluralismo moderado, c) los sistemas de pluralismo polarizado, d) los sistemas con un partido predominante. Los primeros no presentan complejidad teórica alguna. Los segundos, en cambio, se dividen en los siguientes subgrupos: a₁) sistemas en los que los partidos se alternan en el gobierno sin formar coaliciones, a₂) sistemas en los que hay una coalición de gobierno, a₃) sistemas en los que dos grandes partidos del centro conforman una coalición, surgiendo eventualmente gobiernos minoritarios. En cuanto a los sistemas de pluralismo polarizado, von Beyme admite cierta dificultad en su distinción de los sistemas de pluralismo moderado. En este marco introdujo una de las principales impugnaciones al modelo de Sartori (impugnaciones que, en el fondo, no apuntan a la consistencia del planteo original sino a su insuficiencia para dar cuenta del contexto político de la segunda mitad de los 80) entendiendo que “ya no es tan fácil encontrar partidos antisistema en este tipo” y cuando los hay “la oposición fundamental ya no es tan simétrica como en el modelo de Sartori” (Von Beyme, 1992: 97). Por último, los sistemas con un partido dominante son aquellos en los que un partido, el partido dominante, sólo puede ser desplazado del gobierno por una coalición de todos los demás partidos, lo que implica una reducción de la competencia interpartidaria.

Hechas estas consideraciones preliminares acerca de los sistemas de partidos, podemos avanzar en el estudio de la peculiaridad del caso uruguayo en el entendido de que esto resulta central para una adecuada comprensión del fenómeno frenteamplista, tanto en términos de su surgimiento como en términos de su transformación y situación actual.

I.III.II El sistema de partidos uruguayo

El notable desarrollo de la democracia en Uruguay se halla en ostensible correlación con la naturaleza de la interacción entre los partidos Colorado y Nacional o Blanco. De hecho, se puede afirmar que los patrones de la disputa del poder político entre estas dos instituciones han sido centrales en la construcción de una cultura política consistentemente asentada sobre valores democráticos. Santiago Alles observa que “(l)a democracia gozó a partir de entonces [a partir de principios del siglo XX] de una solvencia envidiable para los *usos y costumbres* de la región e, incluso cuando se produjeron interrupciones autoritarias, esos gobiernos tuvieron amplias participaciones civiles y encontraron un crucial apoyo en algunas estructuras de los partidos políticos tradicionales” (Alles, 2005: 2).

Para Lissidini, la centralidad de la actividad política en Uruguay se relaciona con la expansión del Estado de Bienestar en un contexto de implantación y consolidación del régimen democrático (Lissidini, 2002). Para esos procesos, el factor realmente determinante no fue uno u otro partido en particular sino el tipo de coparticipación establecido entre ambos, el sistema en sí. En palabras de Lissidini, “(l)os partidos políticos, artífices de esta democracia, operaron en un sistema pluralista y tuvieron un alto grado de existencia organizacional, implantación social y continuidad histórica. Fue la dinámica interpartidaria (más que la organización partidaria en sí misma) lo que propició una democratización del régimen” (Lissidini, 2002: 353). Y sería su desgaste lo que llevaría a la crisis institucional de los 70. En este sentido, Alles detecta una serie de fallas dentro del régimen bipartidista que coadyuvarían a la deslegitimación del sistema, a saber, la creciente fraccionalización interna de los partidos, el aumento del clientelismo político, la ampliación de las bases de poder de los caudillos locales, la erosión del consenso en torno a la conveniencia de políticas centristas, la incapacidad de articulación social del sistema político, la falta de liderazgo de los partidos en el contexto amplio de la sociedad (Alles, 2005).

Ahora bien, que la democratización del régimen haya sido guiada por los partidos políticos significó la incorporación de clases sociales y universos ideológicos diversos a cada uno de ellos, si bien se preservó el clivaje liberal-conservador en torno al que ambos se habían constituido en el siglo XIX (Cavarozzi, Casullo, 2002). Cabría entonces preguntarse si el mismo sistema bipartidista que propició la ampliación de la ciudadanía y que determinó el

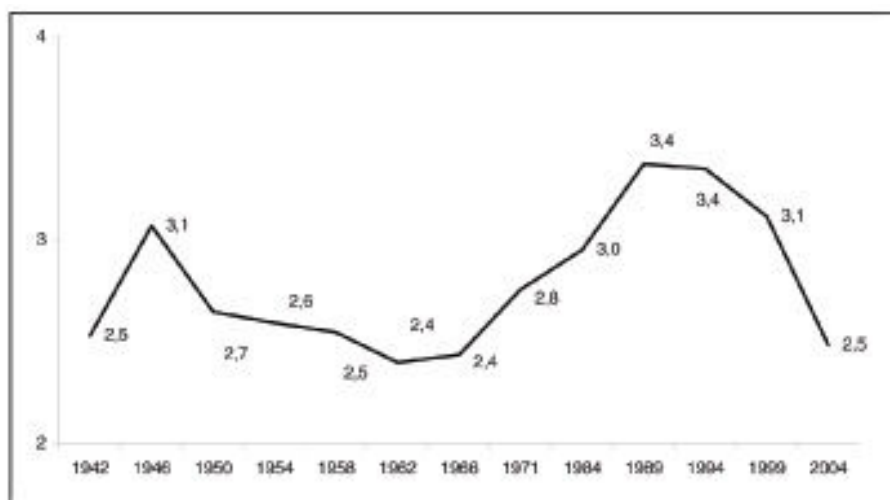
amalgamamiento de diversas matrices ideológicas al interior de cada una de sus partes es también responsable del particular proceso de incorporación de la izquierda al sistema político uruguayo y, en especial, de la compleja textura interna del FA. Con respecto al primer punto y de acuerdo a nuestras consideraciones previas (Sección I.II), se puede sostener que fue el sistema de partidos como tal (y no técnicamente el sistema bipartidista, especialmente teniendo en cuenta la no participación del Partido Nacional en el Pacto del Club Naval) el que debió auto-recrearse a los efectos de garantizar una transición ordenada y pacífica y que esto se logró a través de la moderación del FA. Así, más que por el sistema bipartidista, la incorporación de la izquierda al espectro político uruguayo estuvo determinada por una necesidad de regeneración del sistema en general y no de tal o cual formato. De todas maneras, cabe señalar que este proceso de recomposición sí estuvo asociado a una cultura y a unos valores democráticos moldeados en el marco del sistema bipartidista vigente hasta 1971. Con respecto al segundo punto, debe decirse que es antes que nada la particular disposición del sistema electoral (ley de Lemas) lo que explica la fraccionalización interna de los partidos uruguayos.

Con respecto al impacto del clivaje liberal-conservador sobre la organización e identificación históricas de los partidos Nacional y Colorado no existe ningún consenso en la academia uruguaya. Lissidini argumenta que la dicotomía resulta irrelevante a la hora de explicar el origen y la permanencia de aquellos partidos y opta por el empleo de teorías simbólicas en el análisis de su surgimiento y pervivencia (Lissidini, 2002). Esta es una postura no del todo compartida por Di Tella, quien señala que en Uruguay se consolidó, hasta el surgimiento del FA, un sistema bipolar clásico conservador-liberal, con un partido de bases rurales y católicas, el Partido Nacional, y con otro de extracción urbana y anticlerical, el Partido Colorado (Di Tella, 1994: 337-339).

Pero si bien es cierto que, en términos generales, el sistema de partidos uruguayo evolucionó desde el bipartidismo al multipartidismo, también es cierto que estas configuraciones no fueron totalmente rígidas ni estáticas. Utilizando la fórmula aritmética de Laakso y Taagepera, Chasquetti afirma que entre 1942 y 1971 existió en Uruguay un sistema bipartidista (Chasquetti, 2004). En 1946, sin embargo, el índice se eleva a 3,1 como consecuencia de la escisión del Partido Nacional y de la buena *performance* electoral de algunos partidos secundarios (Chasquetti, 2004). Entre 1971 y 1999 la evolución del NEP evidencia la existencia de un proceso de fragmentación del sistema de partidos (2,8; 3; 3,4; 3,4; 3,1). En 2004, el NEP

fue de 2,5, lo que según Chasquetti “supone el movimiento más espectacular observado en la historia del sistema de partidos. Esto nos indica que tenemos un sistema bipartidista con dos partidos relevantes, un tercero pequeño y un cuarto al borde de la extinción” (Chasquetti, 2004). De todas maneras, el propio Chasquetti agrega que este no constituye el punto de equilibrio del sistema de partidos uruguayo y que el mismo podría acercarse a la configuración noventista en las elecciones de 2009. Los pésimos resultados obtenidos por el Partido Colorado en las elecciones de 2004 y su fuerte impacto en la composición numérica del sistema de partidos se pueden explicar como parte del rechazo global de la ciudadanía a las deficitarias gestiones de gobierno de las élites posdictatoriales (rechazo que se focalizó en la administración del saliente Jorge Batlle), por un lado, y en la oferta de candidatos que ya habían cumplido su ciclo político, por el otro (Buquet, 2005). Por otro lado, los factores determinantes del desarrollo positivo del FA pueden relacionarse, entre otros motivos, con su transformación en un partido *catch-all*, lo que implica la adopción de una matriz ideológica flexible, la evolución hacia una lógica de funcionamiento como cooperativa electoral antes que como verdadero partido de masas, y la marginación de la clase trabajadora como eje central de la actividad político-partidaria, aunque se conserven los lazos con el movimiento sindical (Lanzaro, 2004).

Gráfico 1.1 Número efectivo de partidos (1942-2004).



Buquet, Chasquetti, 2005

Pero, como ya señalamos, el número de partidos no representa el único nivel de análisis posible de los sistemas partidarios. Coppedge clasifica a los sistemas de partidos latinoamericanos en seis *tipos* distintos, según su grado de institucionalización y fragmentación (Coppedge, 2000). Uruguay aparece como un *sistema de partidos institucionalizado* hasta 1971 y como un *sistema de partidos institucionalizado pero fragmentado* desde entonces. Según Coppedge, estas últimas configuraciones presentan un grado de viabilidad aceptable aunque son propensas a déficit de gobernabilidad cuando ninguna coalición mayoritaria puede ser alcanzada.

Constanza Moreira, por su parte, estudia el desarrollo del sistema de partidos en Uruguay utilizando una combinación de criterios numéricos e ideológicos a partir de la que define la existencia de tres etapas en su evolución (Moreira, 2005). Desde sus orígenes y hasta 1958 el sistema fue de partido predominante con baja competencia ideológica interpartidaria (aunque no necesariamente intrapartidaria). Entre 1958 y 1971 el sistema fue bipartidista con una alternancia más pragmática que ideológica. Por último, el sistema se pluraliza, admitiendo una alternancia pragmática entre el Partido Nacional y el Partido Colorado y, desde 1994, la posibilidad cierta de alternancias ideológicas entre los bloques *tradicional* y *progresista*. Será entonces recién a partir del surgimiento del FA en 1971 que la competencia partidaria en Uruguay comenzará a adquirir una dimensión ideológica superpuesta a la pragmática. Por otro lado, creemos que la preexistencia de esta segunda dimensión terminará influyendo notablemente en el proceso de modernización ideológica de la coalición de izquierda durante las décadas subsiguientes pues prefigurará un campo para la competencia interpartidaria en el que los espirales de polarización ideológica quedaban prácticamente anulados.

I.III.III El régimen presidencial y el gabinete frenteamplista como estrategia de concertación intrapartidaria.

Otro rasgo del sistema político uruguayo que debe ponerse de manifiesto en cualquier estudio sobre los procesos de formulación de la política exterior es su acentuado carácter presidencialista. En efecto, la Constitución de la República Oriental del Uruguay deposita una

importante serie de atribuciones y funciones en la figura del Presidente¹³. Lo que se observa, en el fondo, es un esquema que deposita en el Poder Ejecutivo la responsabilidad de la dirección política y económica del Estado (Real, 1967), y en el Poder Legislativo las funciones de control más que de iniciativa (Cassinelli Muñoz, 1967).

Pero el presidencialismo uruguayo presenta algunas diferencias con relación al resto de los modelos de este tipo vigentes en la región (Ruiz Valerio, 2004). El art. 174 determina que el Presidente designará al frente de los Ministerios a ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo; el art. 147, por su parte, establece que cualquiera de las Cámaras podrá juzgar la gestión de los Ministros, proponiendo que la Asamblea General, en sesión de ambas Cámaras, declare la censura de sus actos de administración o de gobierno. En cuanto a si corresponde continuar denominando *presidencialista* a un sistema que fija esas limitaciones a las funciones del Poder Ejecutivo, Ruiz Valerio asume como ciertos dos argumentos que lo llevan a colegir que el sistema uruguayo es definitivamente un sistema de corte presidencialista: a) la mantención en Uruguay del “premio único” que es típico de los sistemas de este tipo y b) la naturaleza presidencial de los poderes con los que se inviste al Presidente de la República. De esta manera, Ruiz Valerio concluye que “más allá de sus características particulares, el sistema uruguayo sigue siendo de carácter presidencial, aunque con algunos de sus rasgos distintivos atenuados, lo que le otorga una mayor flexibilidad, especialmente en situaciones de crisis o de gobierno dividido” (Ruiz Valerio, 2004).

En el ámbito de un sistema presidencial de estas características, el marco para la construcción del consenso intrapartidario en materia de política exterior tenderá a localizarse en el seno del Poder Ejecutivo más que dentro del Poder Legislativo. Así es como en la actual gestión de

¹³ Por ejemplo, conservar el orden y la tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior; informar al Poder Legislativo sobre el estado de la República y las mejoras y reformas que considere dignas de su atención; poner objeciones o hacer observaciones a los proyectos de ley que le remita el Poder Legislativo, y suspender u oponerse a su promulgación; nombrar el personal consular y diplomático, con obligación de solicitar el acuerdo de la Cámara de Senadores; decretar la ruptura de relaciones; concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo; preparar y presentar a la Asamblea General el presupuesto de la Nación; designar, en acuerdo con el Consejo de Ministros y previa venia de la Cámara de Senadores, a los miembros de los Directorios y los Directores Generales que no sean de carácter electivo. Como observa Ruiz Valerio, el espíritu de esta última previsión constitucional no es otro que el de fomentar la coparticipación entre el gobierno y la oposición en la administración de los recursos del Estado (Ruiz Valerio, 2004).

gobierno la conformación del gabinete de Ministros constituye el recurso estratégico por antónomasia en términos de la cohesión interna del FA (Buquet, Chasquetti, 2005). La Tabla 1.4 muestra cómo el 50% de los ministerios es suficiente para asegurar, a través de sus jefes, la representación de siete fracciones que aportan el 88% de los legisladores del partido.

Tabla 1.4 Conformación del gabinete de Ministros durante la gestión de Tabaré Vázquez (año de referencia: 2005).

	Ministerios	% Ministros	Bancas*	% Bancas FA
Ministros Jefes de Fracción	6	43%	61	88%
Ministros de confianza	7	50%	-	-
Premio extra al MPP**	1	7%	-	-
TOTAL	14	100%		88%

* Suma de diputados y senadores de las fracciones representadas en el gabinete

** El MPP fue el sector más votado por lo que se le asignó una segunda cartera ministerial

Buquet, Chasquetti, 2005

En otras palabras, la integración del gabinete es el mecanismo utilizado por el actual gobierno para garantizar la disciplina partidaria en un contexto de fraccionalización interna; la neutralización de las divergencias se logra a través de un espacio de negociación intrapartidaria enclavado en el Poder Ejecutivo que, al reunir a los jefes de las principales fracciones, asegura el alineamiento del grueso de la fuerza política (Buquet, Chasquetti, 2005). Pareciera que la lógica funcional del gabinete opera en el sentido de conformar una verdadera conciencia de partido, una suerte de identidad suprafaccional. En rigor, amén de la conformación del tablero ministerial como dispositivo racional de construcción de una

conciencia colectiva intrapartidaria, el FA ya cuenta con un acervo identitario que se ha denominado *la mística frenteamplista* y que se relaciona con la situación de opresión de la izquierda durante el último régimen militar (Lissidini, 2002). Con respecto a esta cuestión, Líber Seregni ha manifestado que:

“Tenemos nuestro panteón de muertos y sacrificados, de heroicidades cumplidas, hemos compartido intensamente triunfos y fracasos, pero sobre todas las cosas, compartimos el orgullo tremendo de haber superado los intentos de destrucción de la dictadura que se centró en el Frente Amplio y sus integrantes” (Lissidini, 2002: 370).

Sin embargo, algunos analistas observan serias deficiencias en la estrategia de concertación ministerial frenteamplista. Wilson Nerys Fernández indica que:

“Tabaré designó un equipo ministerial con gente de su confianza fundamentalmente, con los dirigentes de los nucleamientos políticos básicos [...], con eso generó un ámbito de discusión y búsqueda de consenso al interior del Poder Ejecutivo muy fuerte pero generó también un distanciamiento con la fuerza política al descabezarle la actividad interna al MPP, al Partido Comunista, al Partido Socialista. A todos les sacó su referente inmediato que ya no está en la dinámica interna del partido sino que está en la dinámica interna de Gobierno. Ese es un tema que tiene su efecto, que ha provocado cuestionamientos de parte de la fuerza política al distanciamiento que hay con el Gobierno, a la falta de información que suministra el Gobierno. A veces por inercia, a veces por inoperancias propias, el Ejecutivo no consulta a la fuerza política de la manera en que debiera hacerlo. De ahí que las fuerzas políticas, en algunas cuestiones, se hayan mostrado más a la izquierda que las posiciones del gobierno” (Fernández, 2007).

Pero además de los cargos de Ministro, el FA debe cubrir, entre directores de entes, asesores y secretarios, una cantidad de puestos que supera el millar, hecho que también implica un fuerte impacto en términos de vaciamiento de la estructura partidaria (Bottinelli, 2005a).

Se ha destacado que Vázquez aplicó tres criterios de selección para la conformación del gabinete ministerial: cuota política de las distintas fracciones, idoneidad técnica, y lealtad a su persona (Chasquetti, 2005). Sin embargo, algunos autores entienden que el primer criterio resulta inadecuado para comprender la estructura del gabinete. Chasquetti, por ejemplo, concluye que de los últimos cuatro gobiernos (Lacalle, Sanguinetti, Batlle, Vázquez) es el actual el que presenta la menor correlación entre distribución de ministerios y aportes en bancas (Chasquetti, 2005). Para este analista, “(e)l objetivo estratégico de Vázquez fue muy claro y sencillo: construir un centro de decisión que garantizara la disciplina partidaria en todos los ámbitos. Para ello, colocó en el gabinete a los principales líderes de fracción, a sabiendas de que ellos cuentan con capacidad punitiva sobre los casos de disidencia. La polarización ideológica de la interna partidaria sería combatida desde el seno del propio gabinete a través del compromiso de la mayoría de los líderes” (Chasquetti, 2005: 198).

En este contexto y a los efectos de una correcta evaluación de la dinámica interna del FA en cualquiera de sus aspectos posibles, hay un elemento que no se debe pasar por alto: la importancia del liderazgo de Tabaré Vázquez. En el esquema de fragmentación ideológica intrapartidaria, el actual Presidente uruguayo desempeña el rol de mediador. Así se refiere Fernández Luzuriaga el papel jugado por Tabaré Vázquez:

“Define en última instancia, cuando la situación solamente requiere un pronunciamiento del Poder Ejecutivo como tal. Otra señal que da es cuando no está de acuerdo con la línea que sigue su Canciller, descentraliza el proceso de decisión dándoles responsabilidades a personas que están fuera de ese círculo. Puede ser al Ministro de Economía, Danilo Astori, o muchas veces al Secretario de la Presidencia, Gonzalo Fernández. Esas son prácticamente las dos personas que usa. Es un líder neutral que sobrevuela por sobre las diferencias ideológicas” (Fernández Luzuriaga, 2007).

Ahora bien, paradójicamente existe un factor que contribuye de manera positiva a fortalecer la posición de liderazgo y el capital político de Vázquez: su pertenencia a una fracción política pequeña. En efecto, los legisladores de su sector, el Espacio 90, representan sólo el 17% de

los legisladores del partido (Aboal, 2005). Desde el punto de vista de la psicología social, esto significa que Vázquez es efectivamente percibido como un líder neutral y no como *operador* de alguna fracción importante del FA.

Es decir, dentro del FA prima una lógica de tipo decisionista en la que Tabaré Vázquez cumple funciones similares a las que cumple el soberano en la teoría política de Carl Schmitt (Schmitt, 1984), arbitrando en los conflictos y decidiendo en última instancia. Pero ni el liderazgo vazquista ni el formato decisionista constituyen elementos nuevos en la dinámica interna del FA. En su gestión montevideana, Tabaré Vázquez ya había adoptado un estilo claramente personalista, desconociendo las posturas sindicales de la Asociación de Empleados y Obreros Municipales (ADEOM), de la izquierda radical y de los partidos tradicionales, y convocando a la ciudadanía el ejercicio de la democracia directa (Lissidini, 2002). También tuvo diferencias con otros referentes del partido, como Líber Seregni -presidente del FA hasta 1996- y Danilo Astori -actual Ministro de Economía (Lissidini, 2002).

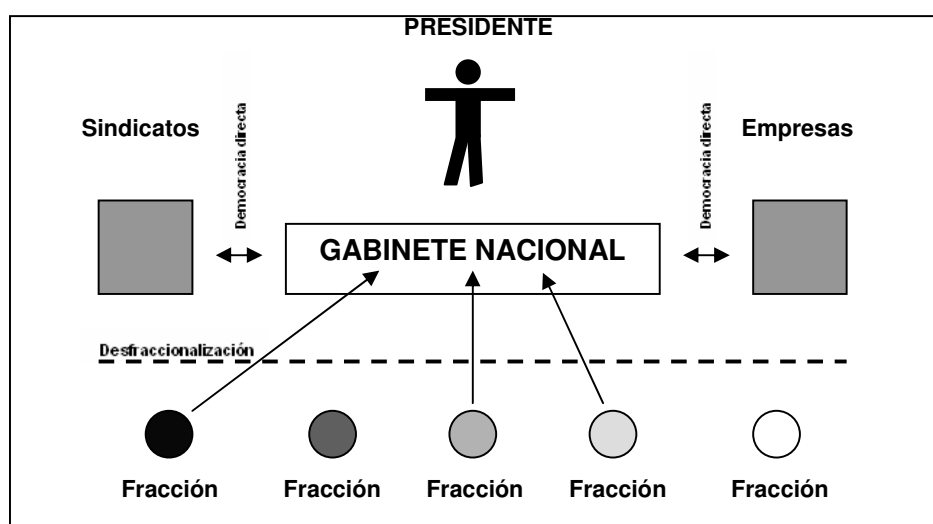
Una cuestión que no debe pasarse por alto es la referente a la *democracia directa*¹⁴. En un marco de vigencia de múltiples modelos de inserción internacional dentro del partido de gobierno, su ejercicio puede revelarse como un recurso válido para la legitimación de líneas de acción únicas. Sin embargo, esta práctica ha desencadenado una puja de fondo entre sectores pro-democracia representativa y sectores pro-democracia directa (Lissidini, 2002). De todas maneras, resulta evidente que tanto las cámaras empresariales como los sindicatos detentan una gravitación muy alta en el proceso de toma de decisiones del gobierno frenteamplista (Bottinelli, 2005a). Este también constituye un dato importante *vis-à-vis* la elaboración de la política exterior en la medida en que el contacto directo con aquellos agentes podría contribuir, al menos en cierto grado, a la moderación de las divergencias internas sumando instancias de negociación y legitimación adicionales del modelo de inserción internacional. En suma, se observan en el actual gobierno uruguayo dos grandes mecanismos correlacionados de negociación y legitimación de los diseños de política: a) el gabinete como garante de la representatividad intrapartidaria y b) la democracia directa en su versión *corporativista* como instancia de representatividad social. Con respecto a esta última cuestión, Bottinelli destaca que en la izquierda uruguaya existe la visión de que la representación social es más

¹⁴ Aquí, se entiende por *democracia directa* la participación no mediada de determinadas agrupaciones de la sociedad civil uruguaya, como los sindicatos y las cámaras empresariales, en el proceso decisorio del FA.

“auténtica” que la partidaria y que constituye una parada casi obligada para la legitimación de las decisiones políticas (Bottinelli, 2005c).

El siguiente esquema permite visualizar el proceso decisorio y legitimatorio de las decisiones de gobierno de manera simplificada:

Gráfico 1.2 Diagrama del proceso decisorio y legitimatorio al interior del Frente Amplio en situación de gobierno: desfraccionalización y democracia directa.



Elaboración propia

Como señalamos en los párrafos precedentes, el esquema decisionista también comenzó a perfilarse desde mucho antes de que el FA se hiciera cargo del Poder Ejecutivo Nacional. Así describe Bottinelli los sucesivos armados del gabinete municipal de Montevideo durante la gestión de Vázquez:

“En el primer gabinete municipal hubo una impronta muy grande de Tabaré Vázquez que llevó todos los nombres a la Mesa del Frente pero se votaron una por una las designaciones. Ese procedimiento no se repitió cuando los cambios de gabinete, y de ahí en adelante las autoridades del FA se terminaron enterando por

la prensa de los gabinetes de Arana, de este de Ehrlich y del gabinete nacional de Vázquez y de los entes autónomos. Es decir, la estructura partidaria quedó totalmente marginada, aún en una instancia tan decisiva como es conformar el diseño del gobierno, la provisión de los cargos” (Bottinelli, 2005a).

La complejidad de estos procesos también responde al hecho de que, dada su heterogeneidad interna y el número de escaños obtenidos en la última elección, el FA es la sede misma de la lógica gobierno-oposición. Ahora bien, esto no supone aseverar que existan dos bloques estáticos bien definidos al interior del partido sino más bien avalar la idea de una dinámica de debate y discusión dentro del propio gobierno que ha opacado cualquier ámbito alternativo de polemización interpartidaria (Bottinelli, 2005c). Para Bottinelli no existe una sino un conjunto de líneas superpuestas de diferenciación y agrupamiento dentro del FA, a saber: a) a partir de los postulados originales de cada uno los partidos políticos (marxismo-leninismo, socialcristianismo, socialdemocracia, izquierda libertaria); b) a partir de su pensamiento actual; c) a partir del grado de adaptación de los representantes partidarios a las funciones de gobierno; d) a partir de la concepción de la victoria de la izquierda y de las expectativas futuras (“ajuste” o “quiebre histórico”) (Bottinelli, 2005c).

Hasta aquí hemos simplemente presupuesto la idea de un escenario de heterogeneidad interna en el FA pero no hemos estudiado los orígenes de esta situación más allá del proceso preconstitutivo del partido. En las siguientes líneas abordaremos desde una perspectiva más teórica las causas de la fraccionalización del FA.

I.III.IV Causas de la fraccionalización del Frente Amplio

No todos los partidos del sistema político uruguayo presentan el mismo nivel de fraccionalización interna. Los dos partidos tradicionales han evolucionado hacia estructuras bifraccionales mientras que el FA presenta un formato multifraccional en el que las identidades de sus sectores constitutivos continúan teniendo una gravitación importante (Piñeiro, Yaffé, 2004). Ahora bien, ¿qué factores contribuyen a explicar esta particular estructuración interna?

Siguiendo a Piñeiro y Yaffé, no existe una sino varias explicaciones posibles de la fraccionalización intrapartidaria en Uruguay (Piñeiro, Yaffé, 2004). En términos del sistema electoral, por ejemplo, se destacan tres mecanismos específicos, a saber, el doble voto

simultáneo (DVS), la representación proporcional (RP) como sistema que “complementa o amplifica” los efectos del DVS, y, hasta 1994, la forma de elección presidencial. Debe recordarse que el 14 de enero de 1997 entró en vigor una reforma constitucional cuyas principales novedades fueron:

- candidato único por partido a Presidente y Vicepresidente de la República;
- elecciones internas para elegir al candidato presidencial;
- exigencia de mayoría absoluta para la elección de Presidente y Vice. En caso de que ningún partido ni candidato obtuviesen dicha mayoría, la elección se definiría en una segunda vuelta;
- eliminación del triple voto simultáneo en la elección de diputados (el voto se emitiría solamente por un lema y por una lista de candidatos);
- supresión de la distinción entre lemas permanentes y lemas no permanentes. Se iguala la situación de todos los lemas, tuvieran o no representación parlamentaria, a los efectos del derecho a usar múltiples listas para cargos parlamentarios, departamentales y locales.

La nueva configuración del sistema electoral buscó prolongar lo más posible el tradicional esquema bipartidista en Uruguay, si bien es cierto que algunos sectores de la izquierda apoyaron las modificaciones pues la desarticulación de la anterior forma de elección presidencial a mayoría simple despejaba el peligro de un eventual debut en minoría (Lanzaro, 2001). Según Lanzaro, “(e)l designio inmediato de la reforma fue dificultar el acceso del Frente Amplio al gobierno o hacerlo pasar por una barrera de exigencia más alta, mediante un régimen “mixto” de elección presidencial por mayoría absoluta, con segunda vuelta, preservando a su vez en la primera vuelta la representación proporcional y por ende la pluralidad de partidos, con nuevos incentivos para la cooperación y las coaliciones” (Lanzaro, 2001: 298). Alles también defiende el argumento de una relación entre la “corrección” de los parámetros de la competencia interpartidaria y el intento de frenar el impulso electoral de la

izquierda, aunque señala que la estrategia no tuvo los resultados previstos: "... cuando la competencia se tornó multipartidista, en un intento por detener el ascenso de la izquierda, las reglas de juego fueron modificadas. Estas nuevas reglas dispusieron una estructura de incentivos diferente a la anterior y la consecuencia fue la consolidación de la competencia multipartidista, aunque ahora con una marcada tendencia hacia la bipolaridad" (Alles, 2005: 2).

En realidad, el régimen electoral se había convertido en una variable de ajuste de la competencia bipartidista ya a comienzos del siglo XX. Por ejemplo, el establecimiento del DVS como mecanismo canalizador de la fragmentación intrapartidaria, la instalación de un régimen de representación proporcional como forma de asegurar márgenes de representatividad para la minoría blanca o la adopción del voto secreto como medio de transparentación de la contienda electoral, fueron todas decisiones tomadas por los partidos en función de sus necesidades (Lissidini, 2002).

Otro reconocido académico uruguayo, Buquet, se refiere al oportunismo político que envolvió a la aprobación de la reforma constitucional en los siguientes términos: "... la discusión sobre la reforma constitucional se había devaluado, había perdido fuerza, pero el resultado de la elección del 94, el famoso triple empate electoral, plantea este problema con fuerza renovada. Además de las dificultades estructurales de gobernabilidad que habían sido diagnosticadas se agregaba el problema de que, quienes habían detentado el gobierno históricamente en Uruguay, se veían amenazados por el nuevo integrante del sistema político uruguayo que ya gobernaba Montevideo y que aparecía con una chance muy clara de triunfar en la siguiente elección" (Buquet, 1999).

De esta forma, Buquet introduce un segundo elemento en el análisis de los determinantes de la reforma: los problemas de gobernabilidad que eventualmente implicaba el funcionamiento de la anterior ingeniería constitucional. Esto se relaciona, según el autor, con los magros márgenes de apoyo legislativo que un Presidente logra en el marco de un sistema multipartidista, con partidos fraccionalizados y con escasos incentivos para que la oposición colabore. Otro autor que destaca los determinantes estructurales de la reforma más allá de la coyuntura política es Luis Eduardo González. Para él, las nuevas reglas implican una transparentación de las opciones electorales en las presidenciales ("todo el mundo sabe a quién vota") y una eliminación de las cooperativas electorales (González, 1999).

Con respecto a la relación entre los diferentes formatos electorales y las formas particulares que adopta el sistema de partidos existen dos grandes perspectivas de análisis: aquella que enfatiza los factores sociológicos implicados y aquella otra que enfatiza los factores institucionales (Alles, 2005). Para la primera perspectiva, las instituciones políticas constituyen un subproducto de los intereses de clases subyacentes en una determinada sociedad. Por extensión, los partidos políticos se estructuran en torno a aquellos clivajes o divisiones sociales existentes *de facto*, como epifenómenos de estos. La segunda corriente, en cambio, considera que la variable independiente que regula toda la actividad política son las instituciones, es decir que los cambios en la composición institucional generan cambios correlativos en el comportamiento político de los agentes. Evidentemente, es dentro de esta segunda línea de análisis que debe contemplarse el impacto de las mutaciones del sistema electoral sobre la configuración de la competencia partidista, esto es, sobre la disposición del sistema de partidos.

Ahora bien, existen dos grandes alternativas en términos de la configuración del sistema electoral: los sistemas mayoritarios y los sistemas de representación proporcional. Los primeros, al generar gobiernos monopartidistas, operan en el sentido de una reducción de la cantidad efectiva de partidos; mientras que los segundos, al distribuir los cargos disponibles de manera proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección, producen el efecto contrario. Hasta la mencionada reforma constitucional, el sistema electoral uruguayo prescribía una elección presidencial a simple mayoría, elecciones legislativas proporcionales y la utilización del DVS. Alles indica que "... un sistema electoral de estas características es un fuerte incentivo para favorecer la unidad partidaria [...] porque permite la competencia interna, minimizando los estímulos que pueden surgir para la escisión de fracciones, en especial cuando las posibilidades de acceder al poder son mínimas por fuera de las estructuras partidarias establecidas" (Alles, 2005: 4). De todas maneras, el DVS tiende a convertir la fraccionalización interpartidaria en una fraccionalización intrapartidaria (véase por ejemplo Buquet, 2003). Teniendo en cuenta este escenario de fuerte fraccionalización interna, mucho se ha discutido acerca de la conveniencia de denominar *bipartidista* al sistema vigente en Uruguay hasta 1971 (Buquet, 2000). En rigor, hasta principios de la década del 70 la mayoría de los estudiosos denotaban el carácter multipartidista que en la práctica asumía el sistema; desde entonces se ha coincidido en señalar que se trató de un régimen bipartidista o, en su defecto, de un *bipartidismo fraccionalizado*, como prefiere Buquet (Buquet, 2000). En esta misma tesitura se encuadran las apreciaciones de Lissidini cuando sostiene que "a pesar de su heterogeneidad interna, los partidos Colorado y Nacional constituyeron unidades partidarias

con fuertes identidades políticas (de otra manera no se explican la capacidad de representación y la permanencia en el tiempo)” (Lissidini, 2002: 355). Autores como Aldo Solari o Alfredo Errandonea, en cambio, se inclinan por la idea de un sistema multipartidista cuando afirman que “el régimen uruguayo es un bipartidismo aparente que funciona, en la práctica, como un sistema de partidos múltiples [...] cada uno de los grandes partidos es un espectro de partidos, en cada uno de ellos se encuentra el mosaico más variado de ideologías políticas y de posiciones con respecto a problemas concretos” (Lissidini, 2002: 355) o que “(e)l sistema de partidos de la sociedad uruguaya no es ni fue nunca bipartidista puro en la acepción técnica del término. Fue y es un sistema de multipartidismo asentado en un mecanismo electoral que lo intermedia, pero que debe basar su aptitud de gobernar en alianzas electorales temporales y hasta circunstancias que cruzan las fronteras de los lemas. Este mecanismo intermediador le dio un aspecto aparente que pudo haberlo hecho aparecer como ‘bipartidismo’” (Lissidini, 2002: 355).

Específicamente con relación a la fraccionalización del FA, Piñeiro y Yaffé detectan tres posibles factores explicativos (Piñeiro, Yaffé, 2004). En primer lugar, el hecho de que el FA nunca utilizó el DVS para las elecciones presidenciales sino que acudió a las distintas contiendas con un único candidato a presidente, lo que tuvo por consecuencia la reversión del efecto reductor de fracciones que es propio de la mayoría simple (MS). En segundo lugar, el FA presenta la mayor circunscripción partidaria, lo que se traduce, en el marco de un sistema de RP, en mayores posibilidades de acceso a bancas para las fracciones más pequeñas. Y en tercer lugar, la concentración del electorado frenteamplista en Montevideo y Canelones, las dos circunscripciones electorales más grandes.

Tabla 1.5 Evolución del desempeño electoral del Frente Amplio entre 1971 y 2004.
Elecciones Nacionales. En % sobre votos válidos.

1971-1984-1989: *Frente Amplio*

1994-1999: *Encuentro Progresista-Frente Amplio*

2004: *Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría*

	1971	1984	1989	1994	1999	2004
Montevideo	30,1	33,65	34,49	44,11	51,76	61,33
Canelones	11,3	15,8	16,7	27,91	39,30	53,17
Maldonado	9,5	11,3	11,5	18,83	35,64	47,81
Rocha	6,1	6,6	6	13,54	28,37	43,85
T. y Tres	7,4	5,6	4,7	12,16	23,17	37,48
Cerro Largo	6,9	6,3	5,7	14,22	26,8	38,04
Rivera	7,6	6,4	5,4	9,34	19,5	30,03
Artigas	7,9	6,1	5,1	13,51	22,75	32,06
Salto	10,7	10,2	8,5	20,89	31,55	43,43
Paysandú	13,2	14,5	10,4	27,36	42,16	45,26
Río Negro	12,7	9,5	10,7	18,04	29	39,73
Soriano	10,2	10,4	10,1	21,76	33,31	43,07
Colonia	11,2	12,1	11,4	20,23	30	41,4
San José	9,4	10,9	10,4	20,34	31,28	42,79
Flores	7,8	4,9	7,9	13,86	21,67	31,74
Florida	8,5	9,1	9,3	18,61	29,02	41,25
Durazno	8	5,4	5,9	12,12	21,88	33,12
Lavalleja	7	5,1	5,1	11,73	21,06	31,74
Tacuarembó	9,1	8	6,6	13,4	22,45	32,58
TOTAL	18,28	21,26	21,23	30,61	40,1	50,94

Aguirre Bayley, 2005

En la Tabla 1.5 se puede observar el importante crecimiento electoral del Frente Amplio entre 1971 y 2004. En los departamentos de Montevideo y Canelones, el incremento fue de 31,23 y 41,87 puntos porcentuales respectivamente, lo que en términos absolutos representa transiciones desde los 212.406 a los 565.974 votos en el primer departamento (+353.568) y desde los 19.962 a 161.879 en el segundo (+141.917)¹⁵. Como vemos, el voto frenteamplista no sólo se concentra en Montevideo y Canelones sino que además tiende a concentrarse más con el paso del tiempo generado efectos fraccionalizadores aún mayores sobre la estructura del partido (Tabla 1.6).

Tabla 1.6 Fraccionalización electoral (e) y parlamentaria (p) de los partidos uruguayos entre 1971 y 2004.

	1971	1984	1989	1994	1999	2004
	(e)	(e)	(e)	(e)	(e)	(e)
	(p)	(p)	(p)	(p)	(p)	(p)
FA	4,7 3,6	3,7 2,6	3,3 2,3	4,8 3,5	5,6 4,8	6,1 4,9
Partido Colorado	2,8 2,7	2,4 2,3	3,7 2,5	3,1 1,9	2,2 2	2,7 1,8
Partido Nacional	4,6 3,8	2,1 1,8	3,6 2,9	5,1 4,2	2 1,7	2,5 2,5

Yaffé, 2005b. Originalmente elaborado en base a datos del BDPRI-FCS.

¹⁵ Fuente: Aguirre Bayley, 2005

PARTE SEGUNDA

POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO

II.I BASES PARA LA COMPRENSIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR FRENTeamplista: PRAGMATISMO E IDEOLOGÍA.

Las preferencias sustentadas por ciertos sectores del FA en torno a la inserción internacional uruguaya pueden explicarse en función de la preeminencia otorgada por esos sectores a los resultados económicos de las políticas públicas (pragmatismo). Efectivamente esta variable sustenta una de las grandes matrices de política exterior dentro del FA. Pero existe un segundo tipo de variable (además de las orientaciones de las fracciones frenteamplistas o de sus líderes en materia de política económica (Aboal, 2005)) que define las preferencias y los alineamientos internos en materia de política exterior: la variable ideológica. Esta cuestión será abordada en profundidad en la Parte Tercera. Por el momento apuntemos simplemente lo siguiente.

Uno de los grandes articuladores conceptuales y programáticos del FA es su autodefinición como espacio concebido para la reivindicación del ideario artiguista (Aguirre Bayley, 2005). Entre otras dimensiones, el pensamiento de Artigas presentaba un perfil claramente latinoamericanista. El Dr. Carlos Quijano, suscriptor del Llamamiento del 7 de octubre de 1970 y miembro fundador del Frente Amplio en 1971, escribió en un editorial publicado el 31 de mayo de 1974 en el semanario

“Marcha”: “Un país no es sólo una tradición, una historia. Es un proyecto también. Mirar el pasado es necesario. Construir para el futuro es la tarea. En nuestra América hispana -patria grande- la soterrada tradición convoca a la unidad, a las grandes unidades regionales, y a la gran unidad continental. Y en nuestro Uruguay -patria chica- más claro y más tangible es el deber. Ser oriental es ser artiguista. Ser artiguista es ser rioplatense. Ser rioplatense es ser hispanoamericano. Si hay leyes naturales, ésa es nuestra ley natural. Nuestra tradición y nuestro destino” (Aguirre Bayley, 2005: 13). En otra parte del artículo, Quijano agrega que “(u)n proyecto nacional para Uruguay es así un proyecto que tiene una connotación internacional. El objetivo es la integración; el enemigo es el imperio. He ahí la estrategia. Lo demás es la táctica, ajustada a las circunstancias de tiempo y de terreno [...] Del plano internacional la estrategia se traslada al específicamente nacional. Es decir, aquí, dentro de fronteras, en el terruño, proyecto y política serán nacionales si son antiimperialistas con todo lo que ello significa, y si encaran y propician una integración de los pueblos” (Aguirre Bayley, 2005: 13).

Como bien señala Luján, en sus comienzos el FA postuló la alternativa de una integración latinoamericana liberadora (Luján, 1994). En efecto, en el punto denominado “Las bases programáticas de la unidad” de la *Declaración Constitutiva*, el FA declara que:

“(c)oncebimos este esfuerzo nacional como parte de la lucha por la liberación y desarrollo de los pueblos del Tercer Mundo en general, de la cual somos solidarios, y en particular, de la que tiene por escenario a nuestra América Latina, en donde, como hace más de un siglo y medio, la insurgencia de sus pueblos, habrá de desembocar en la conquista de la segunda y definitiva emancipación” (Frente Amplio, 1971a).

Por otro lado, el documento denominado “*Bases programáticas de la unidad, líneas fundamentales de acción y medidas de emergencia*”, lanzado el 17 de febrero de 1971

y actualizado el 9 de agosto de 1984, contenía dos secciones que delineaban la estrategia de política exterior del partido (Frente Amplio, 1971b). La Sección IV de la Parte A, “Líneas fundamentales de acción”, se denomina “Las relaciones internacionales” y, entre otras declaraciones, sostiene, en el inciso *b* del capítulo 1 (“La política internacional del país”), la “solidaridad activa con todos los pueblos que luchan por liberarse de la opresión colonialista, neocolonialista e imperialista, especialmente los latinoamericanos”.

El inciso *d*, por su parte, establece una “... (d)enuncia del papel pasado y presente de la OEA como instrumento del imperialismo” mientras el inciso siguiente llama a la “(p)uesta en práctica del principio de mantenimiento de relaciones con todos los países, establecidas por libre acuerdo de partes”.

En el capítulo 2, “La nueva integración económica internacional”, se fijan los criterios que deberían regular la formulación e implementación de la política económica internacional de un eventual gobierno frenteamplista. El inciso *a* propone la “... puesta en práctica de una nueva inserción del país en el contexto económico internacional, a partir de las transformaciones internas en el marco de la política económica planificada”. Pero, tal vez, el inciso más interesante de este capítulo es el que postula la “(d)efinición y promoción de un nuevo concepto de integración económica latinoamericana. Denuncia de la anterior ALALC y actual ALADI, cuya política ha venido agravando la dependencia regional. Este nuevo concepto de integración, apoyado primordialmente en las transformaciones internas de las naciones participantes, constituirá la base de la lucha colectiva por la liberación y la ruptura de la dependencia política, económica, social y cultural. Involucrará simultáneamente los ámbitos productivo, tecnológico, comercial y financiero” (inciso *c*). En rigor, la dirigencia frenteamplista no era el único sector que temía que el proceso de integración fuera desviado de su cauce *liberalizador*. El programa de gobierno presentado por el Partido Nacional en las elecciones de 1971 advertía que las empresas multinacionales podían llegar a hegemonizar y gobernar el proceso (Luján, 1994).

Por otra parte, en un discurso pronunciado el 26 de marzo de 1971, el entonces presidente del FA, Gral.(R) Liber Seregni, sostenía que:

“(e)l otro corolario necesario a la autodeterminación es la activa solidaridad latinoamericana. La autodeterminación exige la ruptura de nuestras formas de dependencia: la económica, la política, la cultural, la científica. Estamos en América Latina y América entera es víctima de la misma dependencia, de los mismos poderes. Nuestra lucha es común con nuestros hermanos latinoamericanos. También lo fue cuando Artigas, Bolívar y San Martín. Y porque aquellas luchas terminaron con el exilio de Artigas, Bolívar y San Martín, es que emprendemos ahora la segunda emancipación latinoamericana, y esto nos lleva a la solidaridad con todos los movimientos de liberación nacional que hoy se levantan en América Latina. Solidarios hoy, como fuimos solidarios ayer. Es el camino hacia la Patria Grande que soñaron nuestros próceres. No los evocamos en vano. Simplemente retomamos su política a la altura de nuestro tiempo y de nuestras necesidades” (Seregni, 1971).

Se puede afirmar entonces que los postulados originarios del FA en materia de política exterior resultaban de una *combinación de estructuralismo desarrollista y dependentismo, con una fuerte impronta antiimperialista* (Garcé, Yaffé, 2006).

En este marco, en las elecciones de 1989 se pudieron observar dentro de la izquierda uruguaya dos visiones diferentes acerca de la naturaleza del proceso de integración latinoamericana: una posición más *tradicional*, la del FA, que visualizaba la integración como la creación de un espacio de oposición a los países ricos, y una posición más *moderada*, la del Nuevo Espacio (conformado por sectores escindidos del FA -MGP y PDC- y la Unión Cívica), que asociaba aquel proceso a una estrategia de concertación

regional de tipo comercial llevada a cabo con el objeto de fortalecer los lazos con el resto del mundo (Luján, 1994).

Sin embargo, el programa frenteamplista ha sufrido continuas modificaciones al punto que la plataforma presentada por el partido en las elecciones de 2004 fue muy similar a la de su principal contendiente, el Partido Nacional, tanto en términos de moderación como en materia de orientación específica (Buquet, 2005). Para Garcé y Yaffé, es posible identificar tres etapas en la evolución del pensamiento de la izquierda uruguaya en el período 1971-2004 (Garcé, Yaffé, 2006). Entre 1971 y 1984, la izquierda “exhibía un programa democrático y reformista mientras que la ideología de la mayoría de los partidos que la integraban subestimaba el papel de la democracia liberal y aspiraba a instaurar lo más pronto posible el socialismo” (Garcé, Yaffé, 2006: 87). Entre 1985 y 1994, se gesta una etapa de transición ideológica que culmina en la creación del Encuentro Progresista (EP), el 15 de agosto de 1994. Una semana antes, el 8 de agosto, el EP había dado a conocer su núcleo programático, integrado por núcleos tales como la profundización del proceso democrático, la defensa nacional, la transformación de la estructura económica, las políticas sociales, la lucha contra la pobreza, la educación, políticas económicas específicas, la reforma política y del Estado, la descentralización, la política ambiental, la integración regional y la política exterior (Aguirre Bayley, 2005). Desde 1994 la transformación del pensamiento de la izquierda uruguaya continuó su camino de moderación hasta convertirse en lo que actualmente representa, es decir, un partido *catch all* y socialdemócrata (Garcé, Yaffé, 2006).

El avanzado estado del proceso de moderación del FA quedó de manifiesto en la búsqueda de líneas de convergencia con el resto de los partidos en materia de política exterior. Como indican Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson, “el análisis de la política exterior del gobierno del Frente Amplio permite concluir que, programáticamente, hubo un intento de retorno a la elaboración de la política exterior como política de Estado en base a amplios consensos con las fuerzas de oposición” (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson, 2006: 147). Ahora bien, el principal capítulo de la política exterior uruguaya ha sido el de la inserción

internacional. Según Héctor Gros Espiell, "(p)ara el Uruguay, como lo demuestra su historia, una adecuada inserción internacional, ajena a toda discriminación ideológica y negadora de todo aislamiento, es esencial para su vida misma, para su desarrollo y para su perfeccionamiento y estabilidad democrática" (Gros Espiell, 2005: 131). Así, la estrategia de reinserción internacional seguida por los distintos gobiernos uruguayos desde la reinstauración de la democracia en 1985 constituyó "una política exterior de Estado apoyada en forma expresa o tácita por prácticamente todos los partidos políticos" (Gros Espiell, 2005: 153-154). En este marco, Luján estudia las propuestas presentadas por los distintos partidos políticos uruguayos en el marco de las elecciones de 1984 y 1989, concluyendo que, si bien es cierto que las plataformas diseñadas para los comicios de 1989 presentaron un mayor nivel de homogeneidad entre sí con respecto a las de 1984, ya desde el Gobierno de Julio María Sanguinetti (1985-1990) puede empezar a hablarse de una política internacional consensual en tanto que desde 1990 lo que se observa es una política que pretende evitar las rigideces propias de las políticas de Estado aunque sin caer en una política exterior de partido in strictu sensu (Luján, 1994). En relación con esta última cuestión, Pérez Antón construye tres marcos para el estudio de los procesos de formulación e implementación de las políticas exteriores, a saber, a) las políticas de Estado, b) las políticas estrechamente partidistas y c) aquellas otras políticas que si bien son elaboradas desde el ángulo del partido gobernante no se hallan por esto fuera de cualquier esquema de diálogo con "los demás enfoques y acumulaciones similares" (Pérez Antón, 1989). Curiosamente, lo que el académico recomienda no es la elaboración de políticas exteriores de Estado pues "(e)n la vocación de firmeza de las políticas de Estado se aloja [...] un doble peligro de vaciedad o formalismo y de rigidez: la durabilidad [...] puede inducir acuerdos muy formales, robustecer la propensión juridicista de la acción externa uruguaya y dejar sencillamente fuera de la política exterior los asuntos más polémicos (que sin embargo suelen tener trascendencia) [...] La continuidad de las políticas de Estado espera demasiado de una cualidad formal y presenta inconvenientes de rigidez y vacuidad que crecen en escenarios que sólo el presentismo prospectivo permite asumir" (Pérez Antón, 1989: 27).

Por su parte, el Subsecretario de Relaciones Internacionales del Partido Socialista, Juan Benítez, señala el hecho de que Uruguay tuvo desde la reapertura democrática

una política exterior relativamente consensual, que hacía referencia a una tradición histórica de preservación de ciertos valores universales, que prescribía la no participación del país en determinados conflictos y que incluía una dimensión económica y comercial (Benítez, 2007). Para Benítez, ese fue el perfil de política exterior cuya licuación la izquierda criticó cuando accedió al poder. Más precisamente, es durante la administración de Jorge Batlle que aquella orientación se licua. El socialista enfatiza dos hechos que dan cuenta del quiebre, a saber, la ruptura de relaciones con Cuba (que habían sido restablecidas en 1986) y la determinación de que Uruguay debía estar indiscriminadamente abierto al mundo.

El Frente Amplio y la inserción económica internacional: idas y vueltas

En materia de inserción económica internacional, lo que se observa al estudiar la política exterior del FA es un alto grado de pragmatismo y flexibilidad. Es una política basada en la efectividad y no en algún tipo de ideología. Esta orientación permite buscar los consensos necesarios para reconstituir una política exterior de Estado. Pero evidentemente una disposición pragmática en el nivel doméstico implica un correlato igual en el nivel internacional. La ratificación parlamentaria del Tratado Bilateral de Protección de Inversiones firmado con Estados Unidos es un avance en ese sentido. Pero para comprender la flexibilidad del modelo de inserción económica del FA debemos, entre otras cosas, estudiar la situación de Uruguay en su espacio comercial naturalmente más cercano, el *MERCOSUR*.

Romeo Pérez Antón marca la existencia de dos grandes etapas en el proceso de integración regional. Un primer período, que se extendería desde 1991 hasta 1999, y que estaría caracterizado por el fortalecimiento y por el cumplimiento de la agenda pactada, con excepción de la consecución del mercado común, y un segundo período que se definiría mejor como de estancamiento y retroceso, y que comprendería desde 1999 hasta nuestros días (Pérez Antón, 2005). Para Pérez Antón, “(l)a segunda etapa del MERCOSUR admite definirse [...] como la de prevalencia de estos egoísmos,

como la de la extrema improbabilidad de aquellos diálogos. Los pactos mercosureanos se han restringido en su trascendencia porque los países miembros han fracasado en integrar sus problemas, condición necesaria para la elaboración de soluciones conjuntas ...” (Pérez Antón, 2005: 128-129). Y enseguida añade, “(l)a devaluación de la moneda brasileña en enero de 1999 marca sólo el primer episodio en que el diálogo integrado se frustra. De allí en adelante se agregan las indisciplinas y aún las deslealtades respecto del MERCOSUR, y en ese encadenamiento no hay socios inocentes. Si bien pueden detectarse algunos comportamientos constructivos y algunas gestiones exitosas, ninguno de ellos ni su totalidad han bastado a invertir la tendencia declinante de la integración subregional” (Pérez Antón, 2005: 129).

El capítulo del comportamiento del comercio intrabloque en el MERCOSUR refleja claramente esa tendencia declinante a la que Pérez Antón hace referencia y representa uno de los hechos que está llevando a la modificación de algunas de las creencias centrales del FA en materia de política exterior, especialmente en algunos sectores del partido. En esta línea, Wilson Nerys Fernández destaca que la relación comercial actual del país con el resto de las economías del MERCOSUR:

“Es un negocio que no le cuadra a Uruguay; de ahí la fuerte demanda [en el sentido de buscar nuevos socios comerciales]. Para Paraguay es distinto; si bien las cifras del deterioro de su déficit comercial con Argentina y Brasil son más voluminosas, Paraguay tiene un rubro *non-sancto*, el contrabando, que modifica por completo las relaciones. Pero en términos de Uruguay, donde eso no ocurre u ocurre en una escala mucho menor, es un agujero. Es decir, el comercio de Uruguay con Argentina y con Brasil en el marco del MERCOSUR es desequilibrado a favor de los grandes y en perjuicio nuestro. Entonces el ‘economista’ Ministro de Economía ve que eso no funciona y plantea la necesidad de atraer inversiones. ¿Y de dónde vienen las inversiones? Brasil no las hace, Argentina no las hace. Entonces la búsqueda de inversiones lleva a que el Tratado de Inversiones con Estados Unidos que comenzó a negociarse en el período anterior sea

aprobado en éste. No va a aportar mayor cosa en términos de inversiones de ese país pero lo más probable es que sí habilite, por la confianza que genera, inversiones de otros orígenes. En suma, esos son elementos de peso que llevan a que busquemos, sin salirnos del MERCOSUR, una mejor inserción internacional, pidiendo para ello permiso para lograr un Tratado de Libre Comercio con terceros países. Obviamente, el primero de ellos es Estados Unidos. Eso es negado y entonces se plantea por algunos [sectores] vinculados al Ministerio de Economía, rebajar la condición de Miembro Pleno a Miembro Asociado en el MERCOSUR” (Fernández, 2007).

La Tabla 2.1 muestra el dispar comportamiento de los flujos de comercio entre los países del MERCOSUR durante los años 2004, 2005 y primer semestre de 2006. Entre 2004 y 2005 Brasil logró incrementar las exportaciones al resto del bloque en un 31,6%, mientras que Argentina lo hizo en un 13,3%, Paraguay en un 5,4% y Uruguay en un 2,2%. Esto configuró un escenario en el que la participación brasileña en las exportaciones intrabloque se elevó a 55,7% y la argentina a 36,3%, muy lejos del nivel de las participaciones paraguaya y uruguaya, de apenas un 4,3% y un 3,7% respectivamente¹⁶. En el mismo período, Uruguay incrementó sus importaciones intrabloque en un 17,8%, la segunda mayor tasa de crecimiento registrada dentro del MERCOSUR. Según el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), esto responde fundamentalmente al comportamiento positivo del PBI uruguayo en 2005¹⁷.

Debido a este frágil escenario comercial e institucional “se comienza a privilegiar una segunda vía de inserción [...], de desarrollo y profundización de las relaciones bilaterales con otros países del continente y del resto del mundo. Particularmente, se destaca el renovado *fortalecimiento de los vínculos con Estados Unidos en su dimensión económico-comercial*. Esto significó básicamente una política con visos

¹⁶ Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007

¹⁷ *Ibidem*

diferentes a la que se esperaba, en ejercicio de un marcado pragmatismo por parte del gobierno” (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson, 2006: 147). La relación con Estados Unidos constituye, como se verá más adelante, una de las principales fuentes de disenso dentro del FA.

	2004	2005	Var. (%)	1º sem. 2005	1º sem. 2006	Var. (%)
Exportaciones	17.293	21.066	21,8	9.804	11.506	17,4
Argentina	6.751	7.647	13,3	3.563	4.386	23,1
Brasil	8.912	11.726	31,6	5.359	6.252	16,7
Paraguay	866	912	5,4	514	424	(17,6)
Uruguay	764	781	2,2	368	444	20,6
Importaciones	17.447	21.603	23,8	10.081	11.447	13,6
Argentina	8.169	11.345	38,9	5.220	5.887	12,8
Brasil	6.393	7.052	10,3	3.398	3.859	13,6
Paraguay	1.502	1.576	5,0	710	829	16,8
Uruguay	1.384	1.631	17,8	753	872	15,8
Balanza comercial	(154)	(537)	247,9	(277)	58	(121,1)
Argentina	(1.417)	(3.698)	160,9	(1.657)	(1.501)	(9,4)
Brasil	2.519	4.675	85,6	1.961	2.393	22,0
Paraguay	(636)	(664)	4,4	(196)	(405)	107,1
Uruguay	(620)	(850)	37,0	(385)	(428)	11,3

Fuentes: Abeceb.com e INDEC (Argentina); SECEX (Brasil); bancos centrales de Paraguay y Uruguay.

Tabla 2.1 Flujos de comercio intrabloque en el MERCOSUR, por país. En u\$s millones.

Banco Interamericano de Desarrollo, 2007

Mapa productivo, base electoral y política exterior

Según Aboal, las preferencias en materia de política económica de las fracciones frenteamplistas pueden estudiarse teniendo en cuenta, entre otros elementos, el perfil del elector de cada una de ellas (Aboal, 2005). En este sentido, Aboal destaca que casi la mitad del electorado frenteamplista proviene de Montevideo (48,75%). Esto contrasta con lo que ocurre en el marco de los partidos tradicionales, donde el promedio de votantes montevideanos es del 30,75% (30% en el PN y 33% en el PC)¹⁸. En la siguiente tabla se desglosa la procedencia de los votantes frenteamplistas.

¹⁸ Fuente: Aboal, 2005

Tabla 2.2 Distribución geográfica (% de los votantes según lugar de residencia).

Fracción o partido	Montevideo	Interior	Total
Espacio 609	54	46	100
Espacio 90	43	57	100
Asamblea Uruguay 2121	56	44	100
Vertiente Artiguista	61	39	100
Alianza Progresista	34	66	100
Nuevo Espacio	50	50	100
Democracia Avanzada	39	61	100
Otros	53	47	100
TOTAL FA	48,75	51,24	100

Aboal, 2005. Originalmente elaborado sobre la base de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Una alternativa analítica válida consiste en estudiar la tabla precedente considerando simultáneamente los perfiles productivos de Montevideo y del Interior del país, por un lado, y relevando la evolución de la demanda externa de bienes uruguayos, por el otro. Esto podría ayudarnos a comprender los tipos de *inputs* que cada fracción recibe o deja de recibir desde sus bases en materia de estrategias de inserción económica internacional.

Las estructuras productivas de los 18 departamentos del Interior uruguayo están casi completamente apoyadas sobre actividades primarias, incluyendo eventualmente

procesos más o menos complejos de industrialización de los insumos obtenidos. Canelones, por ejemplo, posee un cordón industrial conformado por ciudades de la periferia montevideana donde se asientan industrias tabacaleras y alimenticias. De todas maneras, no nos equivocamos al afirmar que, en términos generales, el modelo productivo del Interior uruguayo se sustenta en la extracción y comercialización de materias primas con bajo contenido de valor agregado. Montevideo, en cambio, presenta un perfil más marcadamente ligado a la industria manufacturera y a los servicios. En efecto, en el período 2000-2003 el valor agregado bruto (VAB)¹⁹ de Montevideo con respecto al del país fue de 75,61% en el sector manufacturero, de 77,62% en el sector de establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles y servicios a las empresas, y de 1,88% en el sector agropecuario²⁰.

La dinámica de las exportaciones uruguayas en los últimos años

Dado este mapa productivo, procedamos ahora a examinar los principales destinos de las exportaciones uruguayas y sus variaciones a lo largo de los últimos años con el objeto de acercarnos a una primera definición del modelo de relacionamiento externo del FA.²¹

Digamos antes de comenzar que la preeminencia de productos de origen primario - procesados o sin procesar- en la matriz exportadora de Uruguay es evidente. En 2006, por ejemplo, las exportaciones de carnes y despojos comestibles, pieles y cueros, lácteos, cereales y lana representaron el 50,9% del total de las ventas externas. Esto significó un incremento promedio del 16% con respecto a 2005. En la Tabla 2.3 se resumen los principales productos de exportación -el 90% del total- en el período 2005-2006.

¹⁹ El VAB equivale a los valores agregados a los bienes y servicios en las distintas etapas de producción.

²⁰ Fuente: Intendencia Municipal de Montevideo, 2005

²¹ Se utilizarán dos informes de la Cámara de Industrias del Uruguay (Cámara de Industrias del Uruguay, 2005, 2006) y un informe de la Universidad de la República (Universidad de la República, 2006).

Principales productos de exportación 2005 - 2006				
Capítulos del Sistema Armonizado	Millones de U\$S FOB - Año		Variación	Participación
Producto (2)	2005	2006	2005/2006	2006
02-CARNE Y DESPOJOS COMESTIBLES.	807	1.016	26%	25,4%
41-PIELES (EXCEPTO LA PELETERIA) Y CUEROS.	247	306	24%	7,7%
04-LECHE Y PRODUCTOS LACTEOS*	255	273	7%	6,8%
10-CEREALES.	213	232	9%	5,8%
51-LANA Y PELO FINO U ORDINARIO*	181	207	14%	5,2%
44-MADERA, CARBON VEGETAL Y MANUFACTURAS DE MADERA.	142	194	37%	4,8%
03-PESCADOS Y CRUSTACEOS*	136	160	18%	4,0%
12-SEMILLAS Y FRUTOS OLEAGINOSOS*	136	158	16%	4,0%
39-PLASTICO Y SUS MANUFACTURAS.	134	150	12%	3,7%
27-COMBUSTIBLES MINERALES*	151	138	-8%	3,5%
87-VEHICULOS AUTOMOVILES Y SUS PARTES Y ACCESORIOS*	63	105	67%	2,6%
11-PRODUCTOS DE LA MOLINERIA; MALTA; ALMIDON*	79	85	8%	2,1%
08-FRUTAS Y FRUTOS COMESTIBLES*	71	68	-4%	1,7%
71-PERLAS NATURALES (FINAS)* O CULTIVADAS*	47	57	23%	1,4%
30-PRODUCTOS FARMACEUTICOS.	48	57	18%	1,4%
48-PAPEL Y CARTON*	53	55	3%	1,4%
40-CAUCHO Y SUS MANUFACTURAS.	42	53	25%	1,3%
16-PREPARACIONES DE CARNE, PESCADO O DE CRUSTACEOS*	56	53	-6%	1,3%
34-JABON, AGENTES DE SUPERFICIE ORGANICOS*	34	38	14%	1,0%
01-ANIMALES VIVOS.	17	38	118%	0,9%
73-MANUFACTURAS DE FUNDICION, HIERRO O ACERO.	26	35	36%	0,9%
05-LOS DEMAS PRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL*	28	33	17%	0,8%
43-PELETERIA Y CONFECCIONES DE PELETERIA*	30	33	9%	0,8%
15-GRASA Y ACEITES ANIMALES O VEGETALES*	24	31	26%	0,8%
62-PRENDAS Y COMPLEMENTOS DE VESTIR, EXCEPTO LOS DE PUNTO.	29	27	-8%	0,7%
Sub total	3.049	3.601	18%	90%
Resto	373	399	7%	10%
Total general	3.422	4.000	17%	100%
* Ver descripción completa				

Tabla 2.3

Cámara de Industrias del Uruguay, 2006

En relación con las variaciones de las exportaciones según país/producto en el período 2004-2005 precisemos lo siguiente. Las ventas de productos básicos al MERCOSUR -agropecuarios y no agropecuarios- cayeron un 21,4% mientras que se incrementaron la destinadas al NAFTA (+25,1%) -a Estados Unidos lo hicieron un

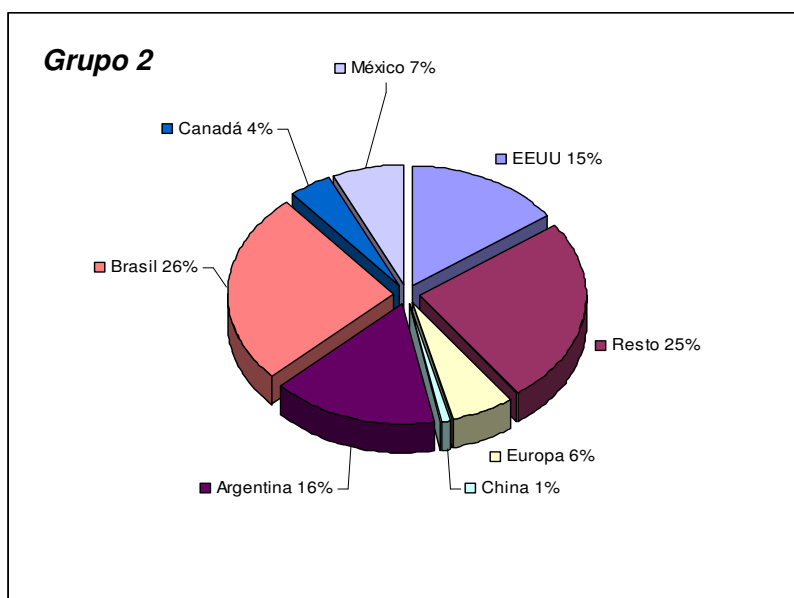
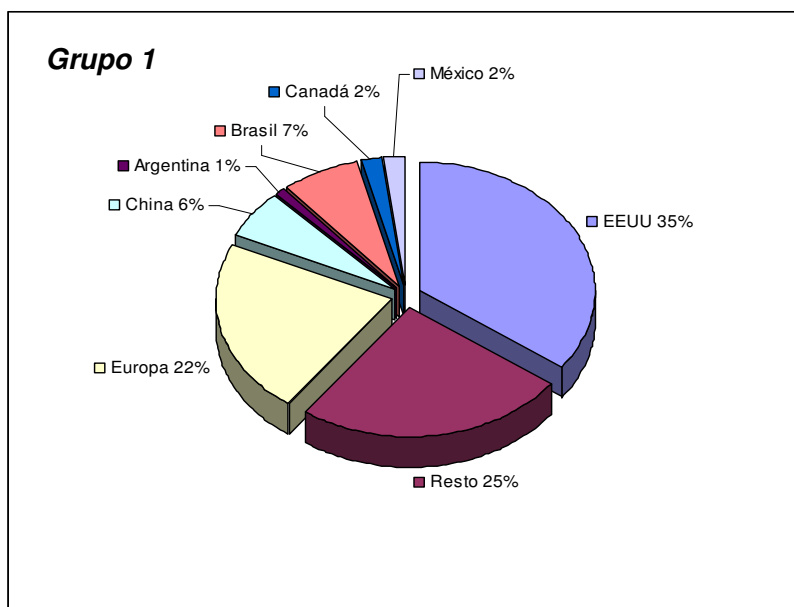
34,8%, a la UE (+7,8%) y a China (+9,9%). La caída de las ventas al bloque regional resultó particularmente fuerte en relación con el arroz (-41,3%), las oleaginosas (-98,2%) y los tops (-46,7%) y cueros (-45,9%). Las exportaciones de productos industriales tuvieron un comportamiento diferente. Las de origen agropecuario destinadas al MERCOSUR se incrementaron un 11,1%, un crecimiento levemente más débil que el que presentó la curva de exportaciones al NAFTA (+14,2% global, +18,4% a Estados Unidos) aunque sensiblemente mayor que el incremento de las ventas a la UE (+1%). En este renglón, las exportaciones a China acusaron un decremento del 5,8%. Por último, las ventas de productos industriales sin origen agropecuario tuvieron un crecimiento global del 21,4%: +21,9% al MERCOSUR, +26,4% al NAFTA (+12,1% a Estados Unidos), +22,8% a China, -26,9% a la UE y +51,4% al resto del mundo. Durante 2005 Estados Unidos se ubicó como el principal comprador de Uruguay con importaciones por un valor total de U\$S 761,3 millones, lo que significó un incremento de 31,9% con respecto a 2004. Brasil, por su parte, se posicionó como el segundo destino de las ventas. Las compras brasileñas totalizaron U\$S 458,2 millones pero cayeron un 5,3% con respecto al año anterior. Por otro lado, las exportaciones al MERCOSUR fueron de U\$S 781 millones, un 2% más que en 2004. Sin embargo, a nivel de bloques, el principal importador de bienes uruguayos durante 2005 fue el NAFTA, con compras por un valor total de U\$S 987,9 millones (+23,5% con respecto a 2004).

El Departamento de Estudios Económicos de la Cámara de Industrias del Uruguay ha dividido las exportaciones del sector industrial en dos subgrupos, a saber, el *subgrupo de las exportaciones de los sectores característicos o tradicionales* (Grupo 1), esto es, de aquellos sectores vinculados al procesamiento de insumos agropecuarios de origen primario nacional y con bajo contenido de valor agregado, y el *subgrupo de las exportaciones de los sectores no tradicionales* o de aquellos que incorporan mayor valor agregado (Grupo 2)²². En el primer semestre de 2005, las exportaciones del Grupo 1 totalizaron U\$S 770 millones y se concentraron en Estados Unidos y Europa (57%). Las exportaciones del Grupo 2, por su parte, sumaron U\$S 640 millones pero mostraron una mayor diversificación, si bien es cierto que 1/4 de las mismas fueron

²² Cámara de Industrias del Uruguay, 2005

absorbidas por un único país, Brasil. Cabe destacar que la participación de las exportaciones de este grupo en el total de exportaciones industriales presentó una fuerte disminución entre 1999 y el primer semestre de 2005, pasando del 49% al 41%.

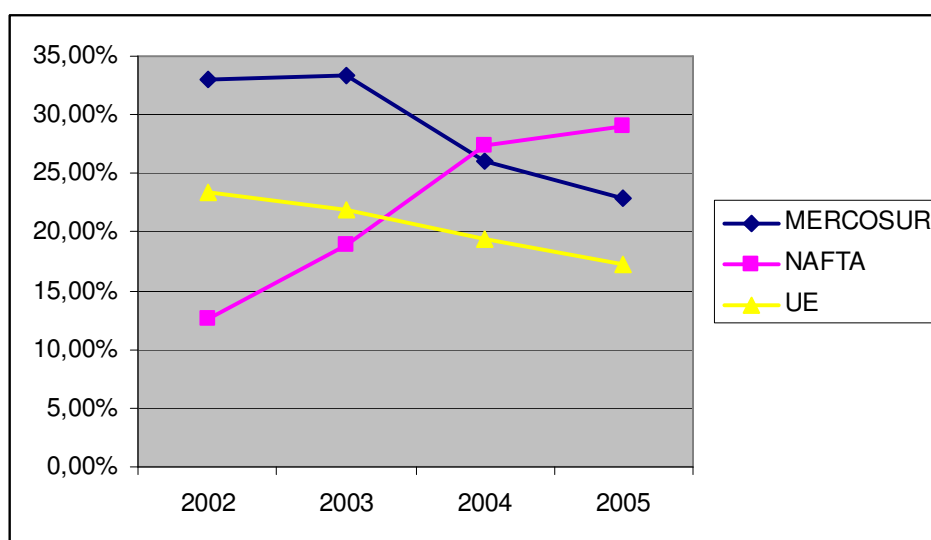
**Gráficos 2.1 y 2.2 Exportaciones industriales por grupo y país de destino
(primer semestre de 2005).**



Fuente: Cámara de Industrias del Uruguay, 2005

El siguiente gráfico, por su parte, muestra la evolución de la participación del MERCOSUR, del NAFTA y de la UE en las exportaciones de productos básicos e industriales de Uruguay entre 2002 y 2005. Es importante detenerse, para más adelante avanzar en nuestro examen de la política exterior frenteamplista, en la evolución de las participaciones del MERCOSUR y del NAFTA respectivamente.

Gráfico 2.3 Evolución de las participaciones de MERCOSUR, NAFTA y UE en las exportaciones uruguayas (2002-2005). Productos básicos e industriales.



Fuente: Universidad de la República, 2006

En 2006, sin embargo, el comportamiento de las exportaciones uruguayas presentó algunas variaciones en relación con el año anterior. En primer lugar, las ventas acusaron un crecimiento del 17%, totalizando U\$S 4000 millones. Los principales destinos de exportación fueron Brasil con una participación del 14,6% y un incremento del 25% con respecto a 2005, Estados Unidos (13%; -32%) y Argentina (7,5%; +18%). Paraguay tuvo una participación del 1,5% (+4%). La Federación Rusa, por su parte, se ubicó cuarta con un volumen de importaciones de U\$S 226 millones (+488% en relación con 2005) y una participación del 5,7%. Otras economías que incrementaron fuertemente sus importaciones desde Uruguay, aunque desde niveles más bajos,

fueron Venezuela (+126%), Suiza (+118%), Sudáfrica (+117%), Israel (+112%) y Chile (+90%). En términos de bloques comerciales, el MERCOSUR absorbió un 24% de las exportaciones uruguayas, el NAFTA un 17% y la UE un 19%. De todas maneras, la balanza comercial tuvo un saldo desfavorable de U\$S 377 millones.

Sobre necesidades e ideologías

¿Qué lectura podemos hacer de estos datos en función de la necesidad planteada de comprender la dinámica interna del FA en relación con la formulación de la política exterior? En primer lugar, que los intereses del sector agropecuario tendrán una fuerte influencia en la definición de la estrategia de inserción internacional del Estado uruguayo. Y esto por dos motivos centrales: a) por la importancia electoral que el Interior tiene para el FA y b) por la propia naturaleza de la estructura productiva y de la matriz exportadora del país. En segundo lugar, que es imposible negar la importancia del MERCOSUR para las exportaciones uruguayas pero que el comercio con el bloque presenta serias asimetrías y que no ha tenido el mismo dinamismo que el comercio con otros bloques y países. En tercer lugar, que desde la coyuntura recesiva iniciada en 1999 y agravada por los efectos de las crisis argentina de 2001/2002, Uruguay ha devenido un país económica y socialmente más vulnerable y que es menester la atracción de inversiones para la generación de puestos de trabajo y el despegue económico. En cuarto lugar, que la gravitación del electorado de Montevideo -un departamento con serios déficit sociales- en el FA tenderá a forzar avances concretos en ese sentido. En suma, que la estrategia de inserción económica internacional que defina el FA estará sujeta a una cuádruple presión, por vía de los electores montevideanos, por vía de los electores del Interior, por vía de los sindicatos y por vía de las empresas, y que actualmente el MERCOSUR como bloque comercial resulta insuficiente para satisfacer esas demandas por lo que necesariamente debería detectarse una fuerte tendencia hacia la diversificación de mercados. Mucho más teniendo en cuenta que los factores que influyeron positivamente en el alza de las exportaciones desde 2002 -devaluación del peso, apertura de los mercados cárnicos y

aumento de los precios internacionales de las materias primas y commodities- posiblemente se atenúen en el mediano plazo²³.

Por otro lado, en cuanto al peso de la ideología en la definición de las políticas públicas en el gobierno del FA (entre ellas, naturalmente, la política exterior) debemos señalar, por el momento, lo siguiente.

En el IV Congreso ordinario del FA (2001) se aprobó el documento “Nuestras señas de identidad” que, si bien reconocía la existencia de una “identidad ideológica construida en común”, confirmaba el “respeto por las convicciones ideológicas de cada compañero, partido o movimiento integrante del Frente Amplio”.

En este marco, el diputado Carlos Gamou, del MPP, indica, siguiendo a Weber, que en el FA cohabitan dos tipos de ética: la *ética de la convicción* y la *ética de la responsabilidad*:

“Hay desde sectores que absolutizan sus convicciones sin medir las consecuencias hasta sectores absolutamente pragmáticos que dejan de lado sus convicciones [...] Esos son los dos extremos; luego hay una gama de posiciones intermedias” (Gamou, 2007).

Nosotros definiremos las dos grandes matrices de política exterior subyacentes al interior del FA a partir de las nociones de *Real* e *Idealpolitik*. En Relaciones Internacionales, la primera se utiliza para designar políticas con vocaciones realistas, que asumen a la *eficiencia* como criterio de evaluación principal, vale decir, políticas orientadas hacia la consecución de resultados pragmáticos. La segunda, por el

²³ Cámara de Industrias del Uruguay, 2006

contrario, alude a políticas exteriores asentadas fundamentalmente sobre universos de valores y presupuestos ideológicos. Ahora bien, tener a estas dos grandes matrices como puntos de partida no implica afirmar que las convicciones están totalmente ausentes de las matrices de Realpolitik sino, muy por el contrario, que se encuentran acopladas a decisiones pragmáticas. Es decir, lo que define la existencia de la matriz de Realpolitik así como los diferentes modelos de inserción internacional enmarcados en ella es la naturaleza de la combinación de responsabilidades de gobierno, pragmatismo y convicciones. En la próxima Parte avanzaremos en la elucidación de esta afirmación. Ahora refiramos cuáles son los grandes lineamientos programáticos del FA y cuáles han sido los elementos más salientes de la política exterior durante 2006, especialmente en materia de inserción internacional.

II.II PROGRAMA DE GOBIERNO Y POLÍTICA EXTERIOR

Para el Ministro de Economía del Uruguay, Danilo Astori, la política de inserción internacional del FA presenta seis rasgos fundamentales, a saber: a) apertura al comercio y a las inversiones, “que es absolutamente fundamental para una economía pequeña como la nuestra”; b) diversificación; c) integración regional, “reconociendo la importancia estratégica del proyecto Mercosur”; d) mejora de la inserción fuera de la región, compatible con el punto anterior; e) multilateralismo y bilateralismo - compatible en principio con el MERCOSUR- en la negociación de acuerdos comerciales; f) buena relación con los organismos multilaterales de crédito y los mercados financieros (Astori, 2006b). En este marco, podemos sostener que uno de los grandes objetivos que se planteó el FA desde el inicio fue la implementación de una política exterior independiente, con una fuerte impronta económico-comercialista.

En los *“Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005 – 2010”*, aprobados en el IV Congreso Extraordinario del FA (diciembre de 2003), se destacan dos capítulos que impactan directamente sobre la definición del modelo de inserción internacional o sus eventuales reformulaciones: el del *“País Productivo”* y el de la *“Inserción Internacional”* (Frente Amplio, 2003).

En el primero se declara que “(e)s objetivo prioritario del EP-FA poner la economía al servicio del ser humano, dejando atrás aquella concepción economicista que concibe a las personas como meros agentes económicos, con olvido de su dimensión integral y trascendente” (Frente Amplio, 2003). Además, se plantean los siguientes objetivos concurrentes: promoción del desarrollo autónomo; generación de empleo genuino y elevación de la productividad del trabajo; incremento de la producción agropecuaria e industrialización de la misma; incremento de la producción propiamente industrial; aumento de la competitividad; redistribución del ingreso; promoción de la estabilidad en las relaciones económicas y sociales; aprovechamiento integral de los recursos; consecución de la integración productiva nacional; fortalecimiento de la proyección exportadora del país, fundada especialmente sobre un tipo de producción especializada, que no requiera gran escala; fomento de la inversión productiva; desarrollo de la infraestructura básica del país. En materia de inserción internacional, y a los efectos de la cristalización de estos objetivos, se sostiene que “... para un país productivo hará falta un MERCOSUR productivo” (Frente Amplio, 2003). En este sentido, se entiende que el bloque debe ser concebido “... no sólo como una integración comercial, sino como complementación económica, donde se promueva la integración de las cadenas productivas y la máxima coordinación que sea posible en las políticas macroeconómicas” (Frente Amplio, 2003). Por otro lado, se manifiesta la voluntad de instaurar “... una negociación conjunta de los temas que hacen a los objetivos o a la problemática común, como son la integración con el Pacto Andino, posición sobre el ALCA, el relacionamiento con la Unión Europea, así como el tema del endeudamiento externo y eventuales controles sobre el movimiento de capitales” (Frente Amplio, 2003). Por último, en materia de endeudamiento externo, se promueve la negociación con los organismos internacionales basada en “principios firmes” y la solución al “... problema de la carga de la deuda externa, sin allanarse

ante imposiciones o condicionamientos de los organismos internacionales” (Frente Amplio, 2003). Además se sostiene que resulta inviable “... pagar con ajuste o sacrificando el crecimiento futuro de la economía” y que “(e)l gobierno uruguayo deberá sumar sus esfuerzos con los gobiernos de países, especialmente de América Latina, que enfrenten problemas similares respecto a su deuda externa, para intentar su solución en el marco los principios antes establecidos” (Frente Amplio, 2003).

Evidentemente, la implementación de esta sección del programa de gobierno, al menos de la mayor parte de sus postulados básicos, está a cargo del *Ministerio de Economía*. En este sentido, y teniendo en cuenta que el MERCOSUR es concebido aquí como un instrumento más del programa de desarrollo doméstico, como un postulado operativo, podemos deducir que el modelo de inserción internacional preconizado por aquel Ministerio, y por extensión gran parte del tipo de relación que el gobierno frenteamplista entabla con el MERCOSUR, se definen en función de los resultados económicos obtenidos o, mejor aún, de si esos resultados responden o no a las metas del “*País Productivo*”. A esto nos referíamos cuando hablábamos más arriba de la influencia de las responsabilidades de gobierno en la construcción de las concepciones de política exterior.

Por otro lado, en el capítulo que trata sobre la “*Inserción Internacional*” se observa una clara apuesta al *multilateralismo* y a la *concertación* con los países del Sur: “Es hora de reivindicar la iniciativa y el protagonismo de los países del Sur, los cuales, en la medida que expresen los intereses de sus pueblos, tendrán más posibilidades de transitar por los caminos de solidaridad y cooperación internacionales y lograr que las inversiones productivas, el intercambio comercial o el científico-tecnológico avancen de acuerdo con los intereses nacionales y regionales de esos pueblos” (Frente Amplio, 2003). En este marco, la integración latinoamericana es considerada prioritaria. Se precisa que el MERCOSUR debe ser reestructurado en su funcionamiento y contenido, profundizado y fortalecido. El bloque es pensado desde una perspectiva lógicamente más amplia que en el capítulo anterior: “La estrategia de construcción del MERCOSUR no puede acotarse al ámbito de la economía, debe

abarcó el desarrollo de otros tales como el ámbito social, cultural, tecnológico, etc. La opción que asignó a la integración regional el papel exclusivo de establecer un espacio comercial común entre los socios del bloque demostró ser una opción equivocada y debe ser revisada lo más rápidamente posible” (Frente Amplio, 2003). Entre otras cuestiones, se determina que las negociaciones internacionales deben llevarse a cabo de manera concertada con el resto de los socios del MERCOSUR, que es necesario avanzar en la configuración de instancias supranacionales concentradas en la coordinación de políticas macroeconómicas, el desarrollo de infraestructura, el sistema monetario y financiero, el impulso de regiones con menor desarrollo relativo, la movilidad de los factores de producción, la consolidación de la Unión Aduanera, etc., y en la creación de un Parlamento mercosureano. Todo esto no debe ser entendido en el sentido de excluir la búsqueda de la máxima diversificación de los mercados de exportación, otro de los grandes objetivos planteados en este capítulo. Ahora bien, esta área del programa está básicamente a cargo de la Cancillería, de lo que se colige que el *Ministerio de Relaciones Exteriores* podrá patrocinar un abordaje más amplio, menos “mercantilizado”, de las relaciones con el MERCOSUR.

En otro orden, se rechaza tanto el Área de Libre Comercio de las Américas como la intención de EE.UU. de “relacionarse por separado con cada uno de los países adheridos” (Frente Amplio, 2003). Y esto por dos grandes motivos: en primer lugar, a causa de “... la disparidad existente entre la economía de Estados Unidos y la del resto del hemisferio”; y en segundo lugar, porque el ALCA “... no es desde luego un proyecto de integración, ni siquiera típicamente un acuerdo de libre comercio, sino un conjunto de normas relativas a inversiones, uso de la tierra, servicios y política industrial, que permiten el mantenimiento de los subsidios a la agricultura y que establece pocas reglas reales sobre el comercio” (Frente Amplio, 2003).

Otro documento en el que se expresan las bases de la política exterior frenteamplista es el producido en el contexto del ciclo “*La transición responsable*” (Frente Amplio, 2004). También allí encontramos, entre otros, los capítulos denominados “*Uruguay*

Productivo” y *“Uruguay Integrado*”. En el primero se reafirma la estrecha correlación entre el modelo productivo y el modelo de inserción internacional “... porque no hay estrategia de desarrollo productivo [...] sin una adecuada inserción regional e internacional que contemple no sólo la integración comercial sino también la integración productiva” (Frente Amplio, 2004). Con respecto al MERCOSUR se declara que “(u)na decidida política de integración regional y productiva no implica renunciar a otras posibilidades y mecanismos de inserción internacional que también debemos encarar con idéntica actitud” (Frente Amplio, 2004). Por lo demás, se reiteran los conceptos de los “Grandes lineamientos...”: “... la estrategia del Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría en materia de desarrollo productivo prioriza las actividades productivas generadoras de inversión, del máximo valor agregado posible, que aporten al incremento del conocimiento nacional y que redunden en mejoras sustantivas del empleo y el bienestar social” (Frente Amplio, 2004).

En el *“Uruguay Integrado*” se proclama que “(p)rofundas realidades históricas, políticas, económicas, sociales y culturales nos unen con Argentina y Brasil. La relación del Uruguay con estos países hermanos es fundamental para el mantenimiento de la estabilidad política y el desarrollo económico de nosotros mismos [...] Ningún proyecto de inserción internacional del Uruguay puede realizarse ignorando esta realidad o prescindiendo de nuestros hermanos y vecinos” (Frente Amplio, 2004). Hay, en este marco, una condena explícita a la política exterior del gobierno de Batlle “... que sacrificó en el altar de una inserción unilateral e irresponsable del Uruguay en el ámbito internacional y de una relación supuestamente privilegiada con la mayor potencia del mundo actual, la relación con nuestros vecinos y la participación comprometida y convencida del Uruguay en el proceso de integración regional” (Frente Amplio, 2004). En definitiva, se propone trabajar por “más y mejor MERCOSUR”, por la ampliación y el fortalecimiento del proceso en un mundo caracterizado por “... la existencia de bloques políticos y económicos en permanente interacción” (Frente Amplio, 2004). Se considera que esto supone trabajar en el sentido del robustecimiento de la institucionalidad del bloque, de la generación de instancias de supranacionalidad, de la coordinación de las políticas

macroeconómicas. Se tratan además otras nueve cuestiones que, según se dice, deben formar parte de la agenda del MERCOSUR, a saber: complementación productiva; instrumentos financieros comunes; complementación física y de comunicaciones; integración energética; ejecución de planes de desarrollo conjunto; complementación científica y tecnológica; complementación cultural; complementación en derechos laborales y seguridad social; articulación en materia de defensa.

En suma, programáticamente el MERCOSUR es concebido como la piedra angular del modelo de inserción internacional frenteamplista. Ferro Clérico señala que "... aunque con un MERCOSUR políticamente estancado, el gobierno asume el proceso de integración con gran ímpetu, reclamando para los uruguayos protagonismo en pos del fortalecimiento y consolidación del mismo y para Uruguay un importante papel articulador que facilite las instancias de negociación de una reforma integral que se considera imprescindible" (Ferro Clérico, 2006: 127). Cabe destacar que aquella concepción se gestó en un contexto político signado por la convergencia ideológica del gobierno frenteamplista con varios gobiernos de la región. Por ejemplo, poco antes de asumir el gobierno, el actual Ministro de Relaciones Exteriores, Reinaldo Gargano, sostenía que:

"Hay un arco virtuoso con Lagos en Chile, que pasa por Kirchner en Argentina, por Da Silva en Brasil, por Vázquez en Uruguay, por Venezuela con la política social de Chávez [...] ese arco virtuoso se da porque hay un modelo neoconservador que ha hecho polvo la realidad sudamericana"²⁴.

Con respecto a la firma de un Tratado de Protección de Inversiones (TPI) con Estados Unidos que había sido negociado durante la gestión de Batlle se

²⁴ En "Gargano: Uruguay priorizará el Mercosur e impulsará la Comunidad Sudamericana de Naciones" (anónimo), *Diario La República*, Montevideo, 1º de marzo de 2005

considera que "... un acuerdo de este tipo, negociado unilateralmente, significa un desconocimiento al MERCOSUR y a la necesidad de encarar estos temas como región". De todas maneras, se especifica que "(e)l compromiso y la participación de Uruguay en el MERCOSUR no son contradictorios con una política activa de inserción de nuestro país en el escenario internacional ..."

(Frente Amplio, 2004).

Como señalan Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson, la estrategia frenteamplista estaba inicialmente asentada sobre tres círculos de inserción: a) el MERCOSUR "como un primer círculo de inserción a nivel subregional"; b) el resto de la región, priorizándose las relaciones con Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela y la Comunidad Andina de Naciones (CAN); c) otros Estados o grupos de Estados fuera de la región, privilegiándose las negociaciones del MERCOSUR con la UE, India, China y los países de Medio Oriente, así como aquellas otras llevadas a cabo en ámbitos multilaterales, especialmente en la OMC (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson, 2006). Las escasas referencias a EE.UU. respondían a la necesidad de diferenciarse de la administración anterior (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson, 2006).

Por último, con relación a los organismos de crédito internacionales se asevera que "... desde el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el país, promoveremos una relación de mutuo respeto que tenga en cuenta las necesidades y el derecho al desarrollo de la sociedad uruguaya en su conjunto"

(Frente Amplio, 2004).

Ahora bien, en términos de la orientación que *efectivamente* asumió la política exterior del FA debemos subrayar algunos hechos capitales ocurridos durante nuestro año de referencia (2006), vitales para el abordaje de las próximas secciones.

En primer lugar debemos destacar el estrecho relacionamiento que el presidente Vázquez ha desarrollado con Venezuela; por ejemplo, la firma de acuerdos de explotación y abastecimiento de petróleo y otros de carácter financiero, o la promoción del ingreso de ese país como miembro pleno al MERCOSUR. Esto último como parte de una estrategia para reducir las asimetrías económicas y políticas vigentes en el bloque. En este sentido, Ferro Clérico precisa que “(s)e sigue el juego geopolítico del presidente Hugo Chávez en su pugna por el liderazgo en América del Sur, en detrimento del brasileño con base inicialmente en las necesidades energéticas del país, pero luego indiscutiblemente como muestra del estrechamiento de lazos con países no miembros plenos del MERCOSUR” (Ferro Clérico, 2006: 128). Cabe destacar que el acercamiento a Venezuela no ha implicado la adhesión del gobierno uruguayo a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) impulsada por el presidente venezolano Hugo Chávez.

Con respecto a la relación con EE.UU. -por lejos el capítulo que genera los mayores disensos en el partido, al menos en términos de la agenda internacional- el FA ha decidido afianzar fuertemente sus vinculaciones económicas y comerciales con ese país, especialmente como reacción ante la situación del MERCOSUR. En este marco se iniciaron las negociaciones para la concreción de un TIFA (Tratado Marco de Comercio e Inversión, la sigla es en inglés), que fue finalmente firmado el 25 de enero de 2007. El TPI, por su parte, había sido aprobado por el Parlamento hacia finales de 2005, luego de que el MPP introdujera algunas modificaciones menores, siendo promulgado por el Poder Ejecutivo el 4 de enero de 2006.

Si bien el alejamiento de Uruguay del MERCOSUR había comenzado a operarse durante 2005, producto de la creciente bilateralidad argentino-brasileña y la falta de avances concretos en la resolución de los problemas estructurales del bloque, sería recién en 2006 que el presidente Vázquez concretaría su primera visita a EE.UU., en parte en cumplimiento de la parte del programa que postulaba la necesidad de diversificar los mercados de exportación, pero en parte también como consecuencia del cambio de percepciones con respecto al MERCOSUR. Durante la visita, Vázquez

expresaría la voluntad del gobierno uruguayo de avanzar en la negociación de un tratado de libre comercio (TLC) con aquel país, postura que sería duramente criticada por el resto de los gobiernos del MERCOSUR, en especial por el de Brasil.

En rigor, este nuevo formato de relacionamiento uruguayo-estadounidense es, como observan Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson, uno de los aspectos de la política exterior frenteamplista que más la alejan de lo planteado en las bases programáticas (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson, 2006). Basta recordar la ausencia en ellas de grandes referencias a la relación con EE.UU. o el rechazo a cualquier forma de negociación por fuera del MERCOSUR. Ahora bien, el nuevo tipo de vinculación encarado con el país norteamericano no conforma una línea de acción específica con respecto a EE.UU. sino que se encuadra en una política generalizada de apertura externa, asociada a la captación de inversiones y a la consolidación del perfil exportador de la economía (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson, 2006). En este sentido, también se han intensificado (o buscado intensificar) las relaciones comerciales y económicas con países como México, China, India y otros de Europa. De todas maneras, no podemos desconocer que la relación con EE.UU. ha terminado acaparando gran parte de la agenda de política exterior del FA. Esto se debe, por un lado, al mayor interés del gobierno en las negociaciones con ese país, derivado del tamaño del mercado estadounidense, y, por el otro, a que las diferencias ideológicas entre los gobiernos de Vázquez y Bush le ha dado mayor notoriedad al tema, tanto en la interna frenteamplista como en la propia sociedad uruguaya (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson, 2006). Cabe destacar que esta profundización de los lazos económicos y comerciales con EE.UU. no se ha traducido en mayores niveles de sintonía política -como puede concluirse a partir del análisis de las votaciones que Uruguay ha efectuado con respecto a Cuba en el marco de los organismos internacionales o de la negativa uruguaya a participar en las Operaciones UNITAS desde 2006- ni en la reconsideración de la oposición al ALCA.

Por último, resulta interesante destacar el rol asumido por actores no tradicionales de la política exterior durante las negociaciones con EE.UU. (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson, 2006). Tales son los casos, por ejemplo, del Ministro de Industria, Energía y Minería, Jorge Lepra (independiente), y del Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori (Asamblea Uruguay). Por otro lado, las cámaras empresariales también han desempeñado un papel importante en las tratativas (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson, 2006).

Dicho esto, concentrémonos ahora en el análisis de las matrices de política exterior y los modelos de inserción internacional subyacentes en el FA. Este será el tema central de la próxima Parte.

PARTE TERCERA

LAS MATRICES DE POLÍTICA EXTERIOR Y LOS MODELOS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DENTRO DEL FRENTE AMPLIO

III.I RENOVACIÓN IDEOLÓGICA Y DIVERGENCIAS

En la Parte Primera hemos señalado las circunstancias que rodearon al proceso de renovación ideológica dentro del FA desde la transición democrática de los años 80. En las siguientes páginas estudiaremos más profundamente la orientación concreta de ese proceso, destacando aquellos *hitos conceptuales* que dieron origen a la multiplicación de las cosmovisiones dentro del partido.

Para empezar digamos que inicialmente la *ideología* del grueso de los sectores que integraban el FA era decididamente anticapitalista, nacionalista y antiimperialista. Por ejemplo, el Dr. José Cardoso (Partido Socialista) opinaba que “el Frente Amplio es expresión de la nueva conciencia social que ha surgido en el país y es el instrumento de la unidad popular no sólo para la lucha frontal contra el régimen dominante, sino también para el enfrentamiento [...] con todas las formas de la opresión oligárquica y de la expoliación imperialista” (citado en Aguirre Bayley, 2005: 52). Si bien es cierto que los documentos fundacionales suscritos preveían un programa de desarrollo capitalista, la mayoría de las fracciones frenteamplistas compartía el

ideario marxista (Garcé, Yaffé, 2006). En materia económica, esta izquierda pregonaba un modelo de desarrollo con una fuerte impronta estatista pues entendía que los mecanismos de la libre competencia no hacían más que profundizar los lazos de dominación capitalista y oligárquica (Garcé, Yaffé, 2006). En la izquierda tradicional uruguaya esa percepción del Estado como poseedor de una “visión más clara [y “justa”] de las estrategias de desarrollo que el país debe seguir” supone una tendencia a la utilización de instrumentos caseros y una posición crítica con respecto a los organismos multilaterales de crédito (Aboal, 2005). En este sentido, en el frentismo originario existía un rotundo rechazo al FMI.

Ahora bien, una cuestión que resultaba trascendental en el ideario de este primer frentismo es, como señalamos, la del *nacionalismo* y el *antiimperialismo*. Garcé y Yaffé observan que desde mediados de la década de 1950 comunistas y socialistas habían cristalizado la combinación del internacionalismo universalista con el nacionalismo que, en el caso del socialismo, se tradujo en la formulación de un *socialismo nacional* (Garcé, Yaffé, 2006). Así, la lucha por la liberación nacional era la primera etapa en la lucha por la construcción del socialismo.

Entre 1985 y 1989 surgiría dentro del FA un sector autodenominado “nueva izquierda”, conformado básicamente por los dos partidos que más tarde abandonarían las filas frentistas para constituir el Nuevo Espacio (NE), esto es, el MGP (entonces transformado en el Partido por el Gobierno del Pueblo, PGP) y el PDC²⁵. Estos sectores no sólo tenían visiones que colisionaban con la postura política mayoritaria dentro del FA sino que también sostenían la necesidad de reformar las estructuras internas del partido en el sentido de dotarlo de mayor operatividad y democraticidad en la toma de decisiones. En términos de su localización en el espectro político, muchos se referían al NE como a un *espacio bisagra* que articularía sectores del centro con sectores de izquierda, pero alejado del movimiento marxista que, como acabamos de ver, dominaba el panorama ideológico dentro del FA.

En este marco, resulta interesante hacer algunas referencias al “Acuerdo político y bases programáticas” del NE. Esto nos ayudará a detectar las grandes fisuras conceptuales que se habían producido dentro del FA. En la primera parte del documento (“Bases de acción política

²⁵ Posteriormente, en el marco de las elecciones de 2004 el NE formaría una coalición con el EP-FA -las negociaciones se habían iniciado a principios de siglo- mientras que el 19 de noviembre del año siguiente tanto el NE como el EP ingresarían al FA.

programática y electoral”) se sostiene que “(m)ás allá de legítimos intereses sectoriales, debe detectarse los grandes objetivos nacionales que permitan iniciar ya las transformaciones económicas y sociales que la sociedad requiere. Porque tampoco sirve remitir para un mañana distante los grandes cambios que nunca llegan mientras la gente sufre y padece “hoy”. Hay que encarar la tarea además, con el realismo suficiente como para no fracasar y con los respaldos populares que le den sustento democrático” (inc. 2) y que “(e)s imprescindible entonces fortalecer un cauce pluralista, democrático y renovador ...” (inc. 3). De estos postulados debemos enfatizar una primera cuestión que resulta central para la comprensión del cisma frenteamplista de finales de los 80: la del reconocimiento de la existencia de “legítimos intereses sectoriales”. En efecto, esta postura chocaba abiertamente con la perspectiva marxista de *lucha de clases* de gran parte de las fracciones que habían permanecido en el FA. Cabe destacar, sin embargo, que la acentuada orientación clasista de estos sectores no impidió que aceptasen determinados mecanismos de concertación de intereses con el objeto de mejorar las condiciones materiales de los trabajadores (Garcé, Yaffé, 2006). Pero evidentemente esto constituía una estrategia para el corto plazo.

Una segunda cuestión es la del *reformismo democrático*. El NE no alentaba, ni en el corto ni en el largo plazo, ninguna revolución socialista, como sí lo hacían las fracciones del FA. Como señalan Garcé y Yaffé, *la idea de revolución era muy fuerte dentro del frentismo fundacional* (Garcé, Yaffé, 2006). En una parte del discurso pronunciado el 18 de julio de 1972, denominada “Los cambios no se solicitan; se imponen”, Seregni sostenía que:

“Nuestro concepto de la pacificación no es estático, sino dinámico. No concebimos la pacificación como un estado, sino como un proceso de lucha por la paz. Luchar por la paz significa en las actuales circunstancias luchar por los cambios que la aseguren, luchar por los derechos humanos vulnerados, luchar por una justa distribución del ingreso y de la riqueza; luchar, en fin, por la soberanía nacional, por nuestro suelo, por los derechos de los orientales sobre nuestra riqueza enajenada. Los enemigos del pueblo, aquellos que se oponen a una sociedad solidaria y libre se alimentan de la fuerza de su poder económico y político. Nuestros enemigos no entregarán sus posiciones sin luchar, sin ejercer todos los

medios de agresión y sojuzgamiento de quienes se rebelan a la voluntad de sus designios”²⁶.

Los sectores del NE sí privilegiaban la democracia como sistema político y se proponían un programa de reformas en materia de inversión productiva y desarrollo tecnológico, empleo y productividad, distribución del ingreso, formas empresariales, democracia y participación popular, educación, cultura, solidaridad e integración nacional, finanzas, precios e ingresos, e inserción internacional. Todo esto apoyado en la “convicción de que los cambios no se imponen desde arriba por minorías esclarecidas. Son obra de todo un pueblo incorporado a la tarea y, por tanto, resultado de las múltiples aspiraciones y expresiones de la gente, fuente insustituible de la creación colectiva” (Nuevo Espacio, 1989).

Ahora bien, en materia de política exterior y, más específicamente, de relación con los organismos multilaterales de crédito, el NE asumió una postura que caracterizaría al frenteamplismo recién en la segunda mitad de los 90. En este sentido, el programa planteaba la necesidad de renegociar la deuda externa sobre la base de una postura de diálogo con los acreedores internacionales. Hay, digamos, una fuerte apelación a lo que hoy denominaríamos una *inserción internacional responsable*. En este sentido, podemos resumir los principales aspectos del modelo nuevoespacista de inserción internacional de la siguiente manera:

- elaboración de una política exterior de Estado;
- afirmación de la soberanía nacional;
- modernización del cuerpo diplomático;
- inserción activa y disposición de apertura al mundo;
- latinoamericanismo;
- respaldo a los mecanismos de cooperación internacional con incremento de la cooperación sur-sur;
- impulso a la cooperación científica y tecnológica;
- flexibilidad en la conducción de las relaciones económicas;
- incremento de las exportaciones;

²⁶ SEREGNI, Liber (1972), discurso pronunciado el 18 de julio (sin título), Montevideo. Publicado en Frente Amplio, 1988: 66

- aliento a las inversiones productivas;
- promoción de la asociación de capitales nacionales y extranjeros;
- unidad de acción de los países deudores en la renegociación de la deuda externa;
- limitación de la actuación de la banca extranjera y subordinación a las orientaciones del programa financiero nacional;
- apoyo de la paz mundial sobre la base del derecho internacional, la justicia y la igualdad;
- reafirmación de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

En suma, a la idea de un *socialismo nacional*, el NE oponía la alternativa de un *capitalismo nacional-progresista*, esto es, una estrategia de integración al mundo y de defensa de los intereses nacionales, apoyada en un Estado que la planificaría y la implementaría. El programa del NE era, sin embargo, realista y reconocía las dificultades que una empresa de esta envergadura suponía. En este sentido afirmaba que "(l)a coherencia y la prolijidad en el diseño y aplicación de políticas económicas adecuadas es decisiva [...] Pero lo es más para el éxito de las transformaciones estructurales, en la medida en que los instrumentos tradicionales de los Estados resultan cada vez menos eficaces para gobernar a su antojo las corrientes económicas y, en especial, los movimientos financieros" (Nuevo Espacio, 1989).

Esta perspectiva se asemeja mucho a la concepción que, según Aboal, caracteriza el pensamiento de *izquierda moderna* uruguaya en torno al Estado y la economía. En efecto, para Aboal la izquierda moderna uruguaya piensa al Estado como esencialmente limitado en su acción por las reglas de juego capitalista, debiendo "jugar el juego y no verlo como una cuestión de principios" (Aboal, 2005). Por otro lado, esta izquierda también asume, para el politólogo, una posición de diálogo con los organismos internacionales.

Pero volvamos a lo que ocurría en la matriz ideológica del FA. Luego de las deserciones del MGP y del PDC, la desintegración de la URSS y la victoria del FA en las elecciones municipales de Montevideo coadyuvarían a profundizar el debate ideológico dentro el partido (Garcé, Yaffé, 2006). Ahora bien, como señalan Garcé y Yaffé, el primero de estos dos hechos estimuló un severo cuestionamiento a las bases ideológicas de la izquierda frentista: la teoría marxista fue puesta en tela de juicio, se abandonó el socialismo como meta inmediata y hubo una revalorización de la democracia y del mercado (Garcé, Yaffé, 2006). En un artículo

publicado en 1991, el entonces Secretario General del Partido Comunista uruguayo (en esos momentos la fracción más gravitante dentro del FA²⁷), Jaime Pérez, escribía que:

“No podemos, ni queremos, hacernos los desentendidos con lo que pasa en la URSS, porque nuestra historia tiene mucho que ver con ese proceso [...] El socialismo se puede construir solamente con el aporte entusiasta y por lo tanto voluntario de los trabajadores y de la mayoría de la sociedad [...] El golpe de Estado en la URSS, dado por la burocracia nostálgica del pasado, del poder absoluto y de los privilegios, no tiene absolutamente nada que ver con el socialismo [...] La paralización de la teoría, la incapacidad de avanzar en la investigación y en el aporte marxista en las ciencias sociales, es una de las tragedias más grandes del socialismo [...] Hay que tener el rigor de interrogarse y buscar dentro de la propia teoría los errores, las fallas que permitieron esta transformación regresiva de la propia teoría [...] Los hombres y sus debilidades son parte de la vida, de la historia y una teoría para hombres perfectos e ideales no es ni humana ni posible. Es natural que una crisis de estas dimensiones históricas del socialismo, como construcción concreta, reclama respuestas profundas, un gran rigor y una gran honestidad intelectual [...] Es natural que esto a la izquierda y más en particular a los comunistas nos duela intensamente. Hemos visto derrumbarse lo que creímos inmovible [...] debemos reconocer que la paralización de nuestro pensamiento, en particular en el sector de la economía, y el fracaso del modelo burocrático-estatista plantea la necesidad de investigar, de proponer, de ensayar nuevas propuestas para el socialismo”²⁸.

Si bien es cierto que, como reconoce el propio Pérez en sus memorias, el proceso de renovación ideológica del Partido Comunista uruguayo (PCU), especialmente en lo atinente a la revalorización del sistema democrático, se había iniciado durante los años de la dictadura, no es menos cierto que, como acabamos de ver, el colapso soviético tuvo un profundo impacto sobre el ritmo y los contenidos de esa transformación. En rigor, la implantación del régimen autoritario generó reconversiones ideológicas similares en todos los sectores del FA de manera que en 1985 ya eran más democráticos que en 1971 (Garcé, Yaffé, 2006).

²⁷ Véase Tabla 1.3.

²⁸ Publicado en “La Hora Popular”, Montevideo, 1º de septiembre de 1991, citado en Pérez, 1996: 175-179

En otro orden, la primera experiencia frenteamplista en la Intendencia de Montevideo también tuvo un neto efecto moderador sobre las estructuras ideológicas de la coalición al enfrentarla por primera vez “a la necesidad de administrar recursos escasos para formular y ejecutar políticas públicas” (Garcé, Yaffé, 2006: 97). Sería durante estos años cuando Tabaré Vázquez consolidaría su perfil de líder emancipado de los diversos reductos ideológicos. En realidad, el pragmatismo es un rasgo que caracteriza a Vázquez desde los inicios de su trayectoria política. Así describe Nelson Fernández al actual presidente uruguayo: “(s)u adhesión al partido [socialista] no significó que se volcara a la teorización del marxismo [...] Su especialidad es la medicina y no el marxismo. Su vida política pública se dio durante la restauración de la democracia, con el cargo de responsable de finanzas de la comisión que se propuso derogar la amnistía a militares [...] No como ideólogo de una causa político-ideológica sino como el encargado del manejo de la Tesorería [...] Ni camaradas, ni compañeros [...] Ni términos característicos de la izquierda [...] Despojado de esas tradiciones socialistas, Vázquez rompió el cerco de la izquierda y llegó a otro público” (Fernández, 2004: 14-15).

Durante la segunda parte de los 80 se observaban, según Garcé y Yaffé, tres grandes corrientes ideológicas dentro del FA (Garcé, Yaffé, 2006). La liderada por el MGP que concebía a la instalación del régimen socialista más como un proyecto de largo plazo que como una cuestión prioritaria de la agenda frenteamplista, que se concentraba en la elaboración de políticas sociales de emergencia y que bregaba por la moderación del programa del FA como estrategia que permitiera ampliar el rango de la coalición. La liderada por el PCU que preconizaba una revolución democrática, agraria y antiimperialista. Y la liderada por el Partido Socialista (PS) con un programa de revolución socialista pero con una visión claramente concertacionista. En este marco, el PS, al igual que el MGP, pregonaba la moderación del programa fundacional del FA en el sentido de evitar escisiones en la coalición y de atraer nuevos socios para constituir un gobierno de mayorías nacionales que promoviese cambios efectivos en el estado de cosas vigente.

El clima de *distensión* ideológica en el FA durante la primera parte de los 90 quedó evidenciado en un documento denominado “Más allá del desaliento hay un país que nace” (luego conocido como “el documento de los 24” por el número de firmantes), presentado con vistas al 2º Congreso Nacional ordinario del Frente Amplio de 1991 y elaborado, entre otros,

por representantes de la VA, del PCU y del PS. La declaración, que fue publicada inicialmente en el diario La República el 6 de julio de 1991, estaba dirigida “desde el Frente Amplio, a los uruguayos todos” y sostenía que:

“Cuando crecen las responsabilidades del Frente Amplio, y las expectativas que en él se centran, es tiempo de reafirmar nuestro compromiso con la construcción de una confluencia grande y nueva, del Frente con todos los sectores progresistas del país, que haga posible un gobierno de mayorías, eficiente y transformador [...] Las ideas que presentamos no están dirigidas contra nadie en el FA. Estamos hartos de menudas disputas ...” (Frente Amplio, 1991).

En términos de la *relación mercado-Estado* se afirmaba que:

“La alternativa de las izquierdas no puede sustentarse, a contramano de la historia, en una reivindicación del estatismo, sino que debe superar la paralizante oposición maniquea entre lo público y lo privado. Ante los nuevos desarrollos tecnológicos, las nuevas corrientes culturales y la crisis del “socialismo de Estado”, creemos que es la hora de la apuesta a la sociedad, a las iniciativas desde todos los niveles, a los protagonismos de diversos actores sociales, a la promoción de variadas formas de gestión, a la colaboración de un sector público eficiente y de orientación progresista con sindicatos, empresarios, cooperativas y todo género de expresiones colectivas” (Frente Amplio, 1991).

En materia de *inserción internacional* la declaración contenía una fuerte apuesta a la integración regional en sentido amplio:

“La internacionalización de la economía va de la mano con la creación de grandes espacios económicos. Las tendencias integradoras constituyen una respuesta necesaria a lo que se requiere, al presente, para constituir una base técnico-productiva mínimamente autónoma y eficiente [...] Preciso es pues ensayar en América Latina nuevos caminos de avance hacia la integración [...] Su

cumplimiento no puede quedar librado sólo a las gestiones diplomáticas o a la voluntad de algunas grandes empresas; corresponde promover el surgimiento de verdaderas redes de integración -a nivel de ramas de la producción, de la educación, de la cultura, etcétera- cuyos protagonistas sean los actores sociales directamente involucrados, los que en varios casos ya han establecido promisorios contactos a nivel regional" (Frente Amplio, 1991).

En este marco, *comienza a solidificarse la que es actualmente la postura mayoritaria del FA en cuanto a que existe una relación entre la optimización de los resultados del programa de desarrollo productivo y el modelo de inserción internacional, que contrasta con la visión marxista de unas relaciones exteriores supeditadas a consideraciones de orden ideológico*. Si bien es cierto que la declaración contenía una fuerte condena al imperialismo norteamericano, en otra parte se indicaba que "(e)l FA debe abordar con mayor dinamismo el relacionamiento internacional y la definición de su política en este ámbito, buscando contactos, cooperación e intercambio de ideas y de iniciativas con un amplio espectro de fuerzas democráticas en todo el mundo" (Frente Amplio, 1991). Además, había un reconocimiento del hecho de que la política exterior de Uruguay no debía confundirse con la del FA como tal y un llamado al resto de las grandes fuerzas políticas a "colaborar a la construcción de una política de Estado, de la nación entera, para las relaciones exteriores" (Frente Amplio, 1991). En la práctica esto significaba admitir la posibilidad de tener que implementar una política exterior que podría situarse un poco *más a la derecha* del paradigma partidista.

Una última cuestión que no debemos pasar por alto en relación con el contenido de la declaración es la lectura que en ella se hizo del MERCOSUR, muy similar a la que predomina en el frenteamplismo hoy en día. A este respecto se aseveraba que:

"Debemos ser conscientes que la actual formulación del Mercosur -limitada básicamente a un mercado común comercial y potencialmente, de capitales y fuerza de trabajo- está lejos de representar por sí sola un verdadero proceso de integración, como el que el Uruguay necesita para maximizar sus potencialidades, sobre todo en relación con sus dos grandes vecinos [...] La forma en que se creó el Mercosur adolece de graves defectos que pueden costarle muy caro al país. Entre otros se pueden mencionar los plazos perentorios establecidos para la completa desgravación arancelaria [...], la ausencia de acuerdos de integración

productiva y de políticas sociales, el silencio sobre el área financiera, fiscal y monetaria, etcétera. Pese a ello, el proceso del Mercosur [...] es un dato de la realidad. Las fuerzas progresistas deben jugar un papel activo de primera línea para su mejoramiento y transformación en un proceso de integración más ambicioso y fructífero para el país que queremos construir [...] El desafío urgente del Mercosur puede estimular la convergencia de fuerzas progresistas en el marco de un gran esfuerzo nacional en pro de la reconversión productiva con equidad, de la dinamización del país a todos los niveles y de la construcción de una verdadera integración regional” (Frente Amplio, 1991).

Si consideramos además otros aspectos del documento, tales como el énfasis puesto en el desarrollo científico y tecnológico del país, la necesidad de estimular las inversiones, la centralidad asignada a la concertación de un proyecto nacional, el enfoque *tercermundista* de las relaciones internacionales, las ideas de *desarrollo autónomo* y *soberanía nacional*, la crítica al neoliberalismo y la reconversión productiva, o la disposición a la formación de cuadros políticos, vemos que habían amplias coincidencias entre la cosmovisión de los sectores que lo suscribieron y el programa del NE. De todas maneras, dentro del FA todavía existía una cierta paridad de fuerzas entre los sectores frentistas ortodoxos y los partidarios de la apertura y la moderación programática, que se iría inclinando lenta pero firmemente a favor de los segundos. Ahora bien, “el documento de los 24” constituyó un gran desacuerdo por parte de los sectores renovadores pues la idea de hacer públicas las diferencias internas concitó el rechazo de quienes podrían haber apoyado la propuesta (Yaffé, 2005).

Con la creación del EP en 1994, impulsado por Vázquez y apoyado por el PS y la VA, el ala progresista del FA consolidó su dominio en el mapa interno de la coalición. Sin embargo, esta superioridad no era suficiente para determinar la orientación programática frenteamplista. Como indican Garcé y Yaffé, en 1994 “el programa del FA quedó “a la izquierda” de la ideología predominante en la izquierda uruguaya” (Garcé, Yaffé, 2006: 104). Sería entre 1994 y 2004 que el programa frenteamplista absorbería el impulso moderador de sus bases hasta convergir con el del EP (Garcé, Yaffé, 2006). En definitiva, en las elecciones de 1994 el programa electoral del EP-FA reflejó mejor la disposición ideológica de las fracciones frenteamplistas que el propio programa del FA (Garcé, Yaffé, 2006).

Desde entonces el proceso de moderación continuaría su rumbo ascendente. La *matriz ideológica frenteamplista actual podría definirse en función del predominio de una visión socialdemócrata*. Según Garcé y Yaffé “predomina, en el conjunto de la izquierda, una definición socialista laxa, muy vinculada a la crítica de la globalización y del neoliberalismo, como expresión contemporánea de la crítica al capitalismo realmente existente” (Garcé, Yaffé, 2006: 105). Subsisten, sin embargo, fracciones que continúan reivindicando la ideología marxista. Desde una lectura utilitarista, estos sectores evitan que surjan movimientos que logren posicionarse eficazmente a la izquierda del FA, lo que originaría ciertas pérdidas desde el punto de vista electoral.

III.II PANAROMA IDEOLÓGICO ACTUAL EN EL FA: ¿CUÁNTAS IZQUIERDAS HAY?

Hacia 2006 el gabinete nacional de Ministros uruguayo estaba conformado por los siguientes líderes de fracciones: en el Ministerio de Ganadería y Agricultura, José Mujica (MPP); en el Ministerio de Economía, Danilo Astori (AU); en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Reinaldo Gargano (PS); en el Ministerio de Vivienda, Mariano Arana (VA); en el Ministerio de Desarrollo Social, Marina Arismendi (PCU). Por otro lado, Nin Novoa (Alianza Progresista) se encuentra al frente de la vicepresidencia. A partir del cuadro elaborado por Chasquetti en relación con la dispersión ideológica dentro del FA (Tabla 1.2) y referenciando las orientaciones de los líderes de las dos fracciones polares de esa clasificación (MPP y AU) en materia económica, podremos determinar cuáles son los dos grandes enfoques económicos en torno a los cuales se sitúa el resto de las fracciones frenteamplistas. Esto resulta importante en la medida en que las concepciones económicas determinan, en cierto grado, las características de los modelos de inserción internacional preconizados por cada sector del partido. Por ejemplo, tanto el PS como la AU defienden la posibilidad de firmar un TLC con EE.UU. pero, como precisa el socialista Benítez:

“Sospecho que cuando analicemos el contenido, el sector político del Ministro de Economía va a ser mucho más permisivo y flexible en cuanto a alguna de las normas vinculadas a patentes, comercio de servicios, compras gubernamentales - cosas que para nosotros son palancas de desarrollo para el Uruguay- a cambio de que eventualmente algunas inversiones norteamericanas vengan a radicarse a Uruguay [...] Ahí tenemos una diferencia” (Benítez, 2007).

En 2003 José Mujica señalaba que “(h)ay que abrir un horizonte que sea cuestionador de la sociedad capitalista, del sistema, que sea fundador de valores. Pero hay que tener el coraje de escupir mucha cosa sacrosanta que viene del pasado [...] se impone un replanteamiento global de la cuestión del socialismo del siglo XXI. Es evidente que una cosa es tratar de influir para capitalizar, por lo tanto tratar de arrastrar todo lo posible el centro, y otra cosa es pasarse al centro, con almas, con ideas, con todo” (Mujica, Arocena, 2003: 10-18). En este marco, en el pensamiento de Mujica hay una aceptación implícita del régimen capitalista y la idea de una coparticipación entre el Estado y los sectores privados, aunque con una clara preeminencia del primero. En 2003 Mujica hablaba de la posibilidad de introducir márgenes compulsorios de ahorro, cuyo destino debía definir el propio Estado: “Te reconozco el valor de lo que te estoy sacando, no te lo hago desaparecer en una bolsa de carácter impositivo, sino que te voy a respetar en el futuro tu propiedad, pero te obligo a que metas raíces en este país [...] y te doy las seguridades al respecto. Esta es una forma de **pactar con las contradicciones de clase**, porque si les pido más de lo que me pueden dar me expongo a que se las tomen, o que de alguna manera me la saquen [...] Creo que hay que construirle también esperanzas, entre comillas, a sectores que son como son, que no los voy a entrar a juzgar, que son parte de este país” (Mujica, Arocena, 2003: 54)²⁹. Por otro lado, hay una apelación a la asociación con las esferas privadas en la dirección de los entes autónomos.

Mujica defiende un abordaje definidamente estatista de las relaciones entre el mercado y el Estado. Esto no implica, como acabamos de ver, la omnipresencia del Estado en todos los resquicios posibles sino la necesidad de un Estado que cree y garantice condiciones propicias para el crecimiento económico y el bienestar social. Hay, en este sentido, una fuerte crítica a la burocratización estatal. Además, el actual Ministro de Ganadería y Agricultura pone un gran énfasis en el buen comportamiento fiscal y en el diseño de políticas activas para la redistribución de los recursos y la reactivación económica. En este sentido, Uruguay debe apuntar a ser “un país barato” y para esto es fundamental, entre otras estrategias, la intervención estatal en el mercado de cambios en el sentido de garantizar una paridad cambiaria levemente inferior a la del resto de los países de la región. Paradójicamente, Mujica adhiere a la concepción marxista del Estado como instrumento de dominación y al credo de la bondad de una sociedad sin Estado.

²⁹ La negrita es nuestra.

La AU, por su parte, conforma un sector que ha impulsado vigorosamente la moderación del FA en los últimos años. En esta línea, la posición de Astori ha virado desde su carácter radical inicial, hacia el centro. Como señala Fernández, en sus inicios el actual Ministro de Economía repudiaba el pago de la *deuda externa* y auspiciaba políticas de corte dirigista (Fernández, 2004). Sin embargo, desde la década del 90, y especialmente desde las discusiones por la reforma constitucional de 1996, Astori consolidará una nueva identidad política, de orientación centrista. En efecto, en la puja por el liderazgo del FA “Astori comenzó a aparecer como el blando, el negociador, el que tendía puentes hacia los partidos tradicionales y clamaba por moderar también y sobre todo el talante opositor y confrontativo que Vázquez le imprimía al FA” (Yaffé, 2005a: 178). En 2003, por ejemplo, Astori defendería la manutención de la Ley de ANCAP, que habilitaba la asociación de la empresa estatal con capitales extranjeros, mientras que Vázquez, en cambio, pregonaría su derogación. Cabe destacar que la confrontación entre Tabaré y Astori no presentaba en lo sustancial ningún ribete de orden ideológico o programático sino que se trataba más bien de una disputa en torno a la forma de ejercer la oposición (Yaffé, 2005a).

Para Astori el Estado debe participar en el *proceso de desarrollo*. Sin embargo en su pensamiento ya no existen referencias a la matriz marxista, como en el caso de Mujica, y esto define la naturaleza y la extensión de aquella participación. En primer lugar, el análisis de Astori tiene un talante mucho más técnico (y esto es comprensible teniendo en cuenta su formación académica) mientras que los abordajes de las relaciones Estado-sociedad civil y Estado-mercado están exentos, al menos aparentemente, de toda óptica de clase. Para Astori, existen seis aspectos estructurales que se deben atender en vistas de la generación de un estado de bienestar social, a saber: la especialización productiva; la reforma del sistema financiero; la reforma del Estado; la implementación de un sistema tributario que fomente la producción y la inversión; la reformulación de la política exterior; el desarrollo educativo, científico y tecnológico (en Riet, 2004).

La ausencia de cualquier perspectiva marxista en el pensamiento del actual Ministro de Economía puede observarse en sus consideraciones sobre el *sistema financiero y tributario*, donde se detectan grandes divergencias con respecto a la posición de Mujica. Fundamentalmente no hay caracterizaciones axiológicas de ningún sector económico y, en este sentido, el Estado aparece como un espacio de dirección *neutral* y relativamente acotado pero eficiente. Con respecto al sistema financiero y a su relación con la inversión productiva,

por ejemplo, Astori señala la existencia de tres grandes metas: la recuperación de la confianza que incentive el retorno de los fondos al sistema; el aumento de la participación de las operaciones en moneda nacional a largo plazo en el sentido de incrementar las posibilidades de apoyo institucional al financiamiento de la inversión, de generar mayores márgenes operativos para la política monetaria, y de reducir los riesgos que supone una alta tasa de endeudamiento en moneda extranjera; la expansión del mercado de capitales a largo plazo (en Riet, 2004). En este esquema de objetivos, el Estado debe implementar determinados instrumentos de política financiera pero “siempre en el entendido que el sistema financiero se orientará a apoyar y fomentar la producción” (en Riet, 2004).

Como indicamos, Astori señala la necesidad de introducir una profunda reforma dentro de un *Estado que aparece como un jugador más de la economía de mercado*. Para el Ministro, “la evidencia enseña que no es posible alcanzar un crecimiento económico social a través de una liberalización absoluta de **los mercados ya que si bien son imprescindibles para asegurar la coordinación y la descentralización de las decisiones económicas, así como para promover la competencia y la elevación de los niveles de eficiencia y productividad**, también es cierto que su funcionamiento irrestricto exacerba la tendencia a los desequilibrios, concentra la riqueza, agrava la desigualdad y frecuentemente perjudica el medio ambiente. Por ello, **la participación del Estado en el proceso de desarrollo es ineludible. Pero se trata de un Estado que necesita una importante inyección de solvencia profesional ...**” (en Riet, 2004: 14)³⁰. De esto debemos destacar dos elementos, a saber: el reconocimiento de ciertas funciones positivas al mercado y la necesidad de asegurar un Estado lo suficientemente eficiente como para evitar los vicios de la economía capitalista. Es, digamos, una posición intermedia entre el liberalismo extremo y el intervencionismo absoluto.

Por último, en materia de *empresas públicas*, Astori maneja una serie de alternativas que van desde las alianzas con otras empresas hasta la venta definitiva: “Con respecto al futuro de las empresas públicas las posibilidades son: la venta de activos públicos, la concesión de actividades de esa misma naturaleza, y la asociación de instituciones públicas con otras públicas o privadas (nacionales o del exterior). Todas estas variantes -junto a la desregulación- pueden ser utilizadas en diversas circunstancias y a la luz de los objetivos específicos que se persiguen en cada caso” (en Riet, 2004: 14). En este marco, Astori reconoce y acepta las condiciones de competencia internacional que implica el actual proceso de globalización

³⁰ La negrita es nuestra.

económica y financiera: “Conviene advertir que a escala internacional y en condiciones de globalización, los mercados están dominados por grandes grupos oligárquicos que se caracterizan por su enorme poder financiero, un acceso privilegiado a los resultados del progreso científico y tecnológico, y la posibilidad de manipular precios al servicio de sus propias estrategias de expansión. Con este marco general, nuestras empresas tienen un solo camino posible para alcanzar su desarrollo, el de las alianzas estratégicas con los grupos arriba referidos de modo de asegurar sus accesos a los mercados, a condiciones de comercialización económicamente viables, a niveles tecnológicos de punta, y a la disponibilidad de recursos financieros que permitan materializar los volúmenes de inversión requeridos para practicar la estrategia propuesta [...] pretender actuar en soledad expondría a las empresas uruguayas a un altísimo riesgo ...” (en Riet, 2004: 15).

En este marco y siguiendo a Aboal podemos observar la existencia de dos izquierdas a partir de las preferencias en materia de política económica de los líderes de fracciones del FA, la *izquierda moderna* y la *izquierda tradicional* (Aboal, 2005). El autor construye la siguiente tabla comparando cuatro aspectos de la cosmovisión de cada una de ellas, algunos de los cuales ya han sido referidos anteriormente.

Tabla 3.1 Las dos izquierdas en Uruguay y su visión de la economía y el Estado.

Área de política	Izquierda moderna	Izquierda tradicional
<i>A. Visión general de la economía y del Estado.</i>	El Estado tiene límites en su acción. La economía (capitalista) sigue ciertas reglas que implican limitantes a la acción de la política económica. El Estado debe jugar el juego y no verlo como una cuestión de principios. Los objetivos finales (en materia social, etc.) se mantienen pero se juega dentro de las reglas preestablecidas y asumiendo límites. Se tiene cuidado de no tomar medidas que puedan implicar un costo importante a largo plazo. Se utilizan los “últimos conocimientos” en materia de instrumentos de política económica.	El Estado es poderoso y por tanto es capaz por su sola voluntad de alterar aspectos fundamentales de la economía (en un sentido positivo) y conducir de esta forma a través de una vía más directa al logro de los objetivos finales. El Estado es intrínsecamente un benefactor social y no solo su visión es más “justa” que la del mercado, sino que además tiene una visión más clara de las estrategias de desarrollo que el país debe seguir. No se cree en los límites impuestos por la economía o, en todo caso, se piensa que la política es más poderosa. Tendencia a usar “instrumentos caseros” ya que son “más adecuados para la realidad del país”.
<i>B. Horizonte temporal.</i>	Largo plazo.	Corto plazo (la emergencia).
<i>C. Política fiscal.</i>	1. Definición de prioridades en materia redistributiva y firmeza con los reclamos de grupos “no prioritarios” en materia social. 2. Política contracíclica y de estabilización. 3. Política sostenible en el tiempo. 4. Posición de diálogo con los organismos internacionales.	1. Mayor tendencia a atender reclamos de grupos diversos y no necesariamente “prioritarios” en materia social (gremiales, empresariales, etc.). 2. Menor percepción de existencia de recursos limitados. 3. Menor preocupación por el largo plazo y la sostenibilidad de la política. 4. Posición crítica con los organismos internacionales de crédito.
<i>D. Política cambiaria y monetaria</i>	1. Mínima intervención sobre el tipo de cambio. Mantener sistema flexible para evitar crisis en el largo plazo. - Instrumentación de un régimen de objetivo inflación para la política monetaria. 2. Preocupación por la estabilidad de precios.	1. Intervención alcista sobre el tipo de cambio. Probablemente una política de tipo de cambio real como la aplicada por el primer gobierno de Sanguinetti sería la preferida por este grupo. 2. Menor preocupación por la estabilidad de precios y mayor preocupación por realizar devaluaciones competitivas.

Aboal, 2005

Ernesto Talvi, por su parte, entiende que el FA puede definirse como una *izquierda híbrida*, esto es, como una amalgama de *socialismo moderno* -la “línea Astori”- y *socialismo ortodoxo y populista*, como el encarnado en el MPP de Mujica (Talvi, 2006). Para el Director Ejecutivo del Centro de Estudio de la Realidad Económica y Social (CERES) las mayores diferencias entre estos dos tipos de izquierdas se dan en relación con las políticas microeconómicas, es decir, con relación “al grado de compromiso [...] con la libertad de mercado; con el funcionamiento eficiente del Estado para que éste no ahogue la iniciativa privada con altos impuestos sin contrapartida y con pesadas regulaciones; el compromiso con la integración a las corrientes globales de producción, comercio e inversión; y con la seguridad jurídica y la protección de los derechos de propiedad” (Talvi, 2006). En materia de políticas macroeconómicas habría, según Talvi, una convergencia en el sentido de evitar políticas de expansión del gasto fiscal financiado con emisión monetaria e inflación galopante.

Habiendo planteado en esta sección y en las precedentes las bases para el estudio de la estructura y dinámica del FA, es tiempo ahora de abordar el tema principal de este trabajo, el de la detección y descripción de los diferentes *modelos de inserción internacional* subyacentes al interior del partido.

III.III. LAS MATRICES DE POLÍTICA EXTERIOR DENTRO DEL FRENTE AMPLIO Y LOS MODELOS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

Creemos que en el FA las divergencias con respecto a la administración de la *inserción internacional* responden a la existencia de dos grandes paradigmas o *matrices* de política exterior que a su vez presentan diferentes “versiones” o *modelos* en materia de inserción internacional.

La sistematización se basa en las percepciones y propuestas de las distintas fracciones frenteamplistas en torno a algunas variables de la política exterior uruguaya y en su ubicación en el espectro ideológico de izquierda, que determina sus concepciones económicas. En el Capítulo III.III.III se propone una tabla que recoge las principales conclusiones de esta Parte.

III.III.I La matriz de *Realpolitik* y sus modelos

Comencemos refiriendo, al igual que lo hiciéramos en la Sección III.II, las concepciones de las dos fracciones polares del FA y de sus líderes, esta vez en materia de política exterior. El MPP y la AU preconizan, conciente o inconcientemente, los dos modelos antitéticos de la matriz de *Realpolitik*, si bien no podemos sostener que esto se deba exclusivamente a la localización de esos sectores en el espectro ideológico frenteamplista.

En 2003 Mujica consideraba que “(e)s una de las características de esta globalización, que está en todo caso preocupada por la suerte del veinte por ciento de la humanidad, y el resto es como una subhumanidad, una categoría intermedia entre el mono y el hombre [...] La globalización no es inclusiva, como era el concepto internacionalista anterior, por lo menos desde el punto de vista teórico. La globalización se plantea la exclusión social. Es como si dijeran miren muchachos que no hay para todos” (Mujica, Arocena, 2003: 18).

En cuanto a la *atracción de inversiones extranjeras*, el líder del MPP entiende que se debe primero promover el ahorro nacional para generar inversiones y movilizar la economía a partir de esos capitales. La inversión extranjera será una consecuencia casi automática de ese proceso de autosustentación inicial. “Yo no creo que haya desarrollo sin inversión, pero inversión basada en el ahorro propio. Lo cual no quiere decir que sea cerrar la puerta al capital que venga de afuera [...]: el capital que viene de afuera a colocarse sobre todo en la faz productiva, va a aquellos lugares donde la economía camina, no le gusta ir a los cementerios. Podrá ser un país estatista, o cuasi comunista, o muy ligado al socialismo real, o una plaza muy liberal aparentemente, pero lo que tienen en común es que la economía camina [...] Allí va masivamente el capital” (Mujica, Arocena, 2003: 52-53). De esto podemos extraer dos conclusiones. En primer lugar, la vigencia de la idea de *desarrollo autónomo*, que también se correlaciona con la importancia asignada al desarrollo del conocimiento científico y tecnológico. En segundo lugar, la concepción de unas relaciones internacionales articuladas en clave pragmática, que se complementa con la disposición a la utilización de un paradigma de *Realpolitik* en la conducción de la política exterior uruguaya, como se verá a continuación.

El diputado Gamou (MPP) entiende que la inversión extranjera debe ser direccionada por el Estado en el sentido de apuntalar sectores que considera estratégicos, tales como la agroindustria y la agrointeligencia (Gamou, 2007). El diputado subraya que en la ejecución de esta estrategia debe velarse por el equilibrio macroeconómico.

Con respecto a la *relación con el FMI*, Mujica analizaba, antes de la asunción del FA, tres escenarios posibles: a) el de la *negociación*, que no significaría otra cosa que “tirar un poco más para adelante, pero no solucionaría el asunto”; b) el de la declaración del *default* y de la proposición de quitas, opción que “aunque parezca descabellada tampoco hay que descartarla, porque puede ser el signo de los tiempos”; c) el del *cumplimiento de las obligaciones* ya pactadas, que supondría “el riesgo de una crisis interna brutal, porque eso significaría más ajuste” (Mujica, Arocena, 2003). No se observaban, en este sentido, grandes caracterizaciones ideológicas de la relación con el FMI. Más bien, las declaraciones de Mujica estaban cargadas de un tinte realista y pragmático. Para él, que la izquierda llegara al gobierno negando el pago de la deuda a aquel organismo hubiese sido una forma de “estupidizarnos, porque sería gravar más una situación objetiva” (Mujica, Arocena, 2003). En este sentido, el dirigente del MPP asociaba el mantenimiento de relaciones aceptables con el FMI y la renegociación de los acuerdos con la estabilidad económica y financiera de Uruguay. Así se refería Mujica al planteo radical de “no pago” de la deuda crediticia: “una actitud de ese tipo para lo único que serviría es para que haya una disparada todavía mayor de los pocos pesos que hay en Uruguay, buscando la seguridad. Ello sería equivalente a agarrar un gobierno que no tiene nada” (Mujica, Arocena, 2003: 36). La estrategia de renegociación preconizada por el emepepista navegaba entre la posibilidad de declarar el *default* y la necesidad de renegociar los compromisos, tanto en términos de plazos como en términos de montos. En este marco, Mujica veía a la región, y particularmente a Brasil, como *socios* del proceso de renegociación pues son países “que tienen problemas bastante parecidos”. Esta *voluntad concertacionista* se observa también en la mayor predisposición de este sector a la adhesión a la política comercial común del MERCOSUR, tal como veremos más adelante.

Debemos reconocer, sin embargo, que si bien la postura de Mujica con respecto al FMI es de disposición al diálogo, subyace en sus declaraciones un tono fuertemente crítico del papel del organismo internacional que convive con el reconocimiento de la corresponsabilidad uruguaya en el proceso de endeudamiento.

La posición de Astori es diferente, habiendo variado sustantivamente desde los 80. En aquellos momentos Astori sostenía que “aunque ninguna postura declarada del Fondo se refiera a ellos, e incluso frecuentemente los niegue, la institución busca tres grandes objetivos al desarrollar su acción. El primero es el de descargar sobre los trabajadores todo el peso del reajuste exigido por los desequilibrios internos y externos que se procuran corregir [...] Yo creo que una segunda finalidad central de la postura asumida por el Fondo es la de impedir que los países subordinados del sistema capitalista internacional, puedan concebir y poner en práctica una política económica autónoma y que, al mismo tiempo, suponga o se apoye en una convergencia internacional de intereses entre los mismos [...] Simultáneamente a lo anterior [...] el Fondo busca una tercera finalidad esencial que es la de crear condiciones para el dominio del capital de origen central dentro de nuestros países” (Astori, Bucheli, Cancela, Faroppa, 1982: 24-25). En este marco, Astori planteaba poco menos que una estrategia de chantaje al FMI que le permitiera a Uruguay renegociar sus compromisos desde una posición ventajosa: “por encima de cualquier otra cosa, lo que el Fondo quiere es que Uruguay pague, y que sus representados no tengan problemas desde este punto de vista. Entonces habría que aprovechar la presencia de esta finalidad fundamental en la acción de la institución para presionar por una flexibilización de sus exigencias” (Astori, Bucheli, Cancela, Faroppa, 1982: 43). Por otro lado, Astori entendía que la concertación con aquellos países latinoamericanos que estuvieran en una situación similar a la de Uruguay configuraba una “condición imprescindible” de la estrategia de desendeudamiento. Como se observa, se trataba de una *actitud marcadamente confrontacionista*, aunque no se planteara una ruptura abierta de relaciones.

Actualmente la disposición del Ministro de Economía uruguayo es hacia el *establecimiento de relaciones de confluencia* con los organismos financieros internacionales en general y con el FMI en particular. Por ejemplo, en 2004, Astori sostenía que “es preciso desde ya, saber y pensar, en un nuevo programa con el Fondo Monetario Internacional, que -habida cuenta del deseo de ayudar que tienen estas instituciones- nos permita a los uruguayos encarar un programa de asistencia social y de comienzo de desarrollo económico para el país [...], con inversión, crecimiento y empleo” (Riet, 2004: 86). Y agregaba: “(e)n la entrevista con el director Rodrigo De Rato, del Fondo Monetario Internacional [...], pudimos hacer dos cosas: por un lado, exponer sintéticamente nuestras propuestas, y al mismo tiempo, escuchar también la visión que el Fondo Monetario tiene acerca de la situación uruguaya [...] Hoy el Fondo adopta otra actitud; le dice a los gobiernos: ustedes hacen la política económica, nosotros vamos a

examinar si esa política económica tiene coherencia interna y la consistencia necesaria como para cumplir con los compromisos internacionales. Uruguay hoy, no puede hacer un programa que ponga en peligro su [...] conducta cumplidora de los compromisos internacionales; y tiene que hacer esfuerzos por hacer compatible este cumplimiento con las necesidades internas ...” (Riet, 2004: 86-88).

En términos comparativos tenemos entonces una perspectiva, la de Mujica, que concibe al Fondo como un *mal necesario*, cuya presencia debe “soportarse” para no crear un clima de incertidumbre que altere el comportamiento de las grandes variables macroeconómicas; y otra, la de Astori, donde no se detectan ni actitudes de repulsa ni grandes críticas al organismo, y que aborda la relación desde la óptica de la mutua comprensión, del diálogo y de la utilización de los diferentes programas del Fondo.

En materia de *inserción económica internacional*, Mujica plantea la exploración de nuevas relaciones de intercambio. En ese diseño hay una clara apuesta a la región pero también a la búsqueda de nuevos socios comerciales pues, amén del entorno comercial próximo, “es prudente para un pequeño país también tener alguna pata por ahí” (Mujica, Arocena, 2003). Por otro lado, también había una fuerte apelación a la necesidad de posicionarse como un destino atractivo para las inversiones de la región. De todas maneras, Mujica no propone, como es lógico, un esquema indiscriminadamente aperturista; de hecho, su pensamiento económico incluye una dimensión proteccionista asociada a la necesidad de reactivación económica en un contexto social frágil, como el del Uruguay contemporáneo.

En otro orden, en este sector frenteamplista *Estados Unidos* es visto como un Estado imperialista. Luego de la visita del Presidente G. W. Bush a Uruguay durante 2007, Graciela García, Coordinadora de la Comisión de Relaciones Internacionales del MPP, afirmaba que:

“Tenemos claro que la venida de Bush fue más política que comercial [...] Hay una necesidad de dividir a la izquierda latinoamericana a través de la caracterización de los distintos gobiernos en términos de *más y menos* populistas, *más y menos* democráticos, *más y menos* serios. Todas esas divisiones que se hacen desde

afuera y que hace el Imperialismo están mentadas para fragmentar. Como dice el dicho: “divide y reinarás” (García, 2007).

En este marco sigue vigente en el MPP el *paradigma de la liberación nacional*, del que la integración con el resto de los países de la región constituye un vector central. Así lo refiere García:

“Nosotros seguimos reafirmando la necesidad de la continentalidad de la lucha. Ya desde los años 60 partíamos de la base de que un país no se independiza sólo. Nuestra principal consigna es la liberación nacional y el rumbo es el socialismo [...] En esta etapa de liberación nacional, para que se dé una real independencia de nuestros países, para que no seamos más dependientes [...] tenemos que integrarnos [...] tenemos que construir un bloque como la UE” (García, 2007).

García se muestra en contra de la firma unilateral de TLC por parte de Uruguay y prioriza la integración regional. Las *negociaciones comerciales* deben implementarse de manera concertada con otros países y no individualmente: una política comercial común incrementaría la capacidad de negociación frente a los “gigantes” -García se refiere en especial a Estados Unidos y a la UE- en áreas complejas como la de las patentes, la propiedad intelectual, las compras gubernamentales, los servicios y los subsidios. En este marco, la dirigente señala la necesidad de reforzar el bloque mercosureano y todas las demás instancias integracionistas vigentes en América Latina y de actuar en bloque en organismos y foros multilaterales como la ONU o el G-20. Gamou, por su parte, entiende que la adhesión a la política comercial del MERCOSUR depende de si se avanza o no en la complementación económica intrabloque:

“Nosotros desearíamos que este tipo de negociaciones, este tipo de apertura se hiciera en bloque [...] pero reconocemos que es muy difícil. Si no hemos logrado todavía la complementación económica, un acuerdo del tipo 4+1 puede significar que los países grandes obtengan el gran beneficio y nosotros no” (Gamou, 2007).

En un artículo aparecido en “Participando”, la publicación oficial del MPP, con motivo del rechazo uruguayo a la firma de un TLC con Estados Unidos, se sostenía que:

“Vivimos en un mundo de bloques desde el punto de vista económico. EE.UU. lidera en América del Norte, Alemania y Francia en la Unión Europea, y en Asia actúan potencias tales como Japón, China e India. La existencia de estos bloques determina que en el comercio internacional no exista libre juego del mercado. El único bloque que Uruguay puede integrar para actuar en el mundo internacional es el bloque latinoamericano, donde el Mercosur es una parte importante [...] La unidad de América Latina es vital para las negociaciones comerciales, para enfrentar entre otros temas los subsidios agrícolas, y esto requiere propuestas comunes así como un alto grado de cooperación política. Las negociaciones en el ámbito financiero también resultan fundamentales para modificar las condicionalidades de los organismos financieros internacionales [...] y para enfrentar los superávits primarios fanáticos que exige el FMI en sus negociaciones” (Couriel, 2006: 19).

Y con respecto al TLC se decía que:

“... firmar un TLC con EE.UU. es un cambio estratégico central para el futuro de Uruguay, no contemplado por la fuerza política en el gobierno ni por su programa electoral. Es verdad que el Mercosur aceptó un TLC de Uruguay con México, pero éste no tiene ni el poder ni las exigencias que plantea EE.UU. sobre compras gubernamentales, ni sobre liberalización de servicios, ni sobre propiedad intelectual, ni tiene subsidios agrícolas. El Mercosur puede darle o no autorización a Uruguay para un TLC con EE.UU.. Pero un acuerdo de esta naturaleza es una herida profunda para el Mercosur y es muy doloroso que la lleve adelante un gobierno progresista en Uruguay” (Couriel, 2006: 19).

De todas maneras, para García la discusión e implementación de una política comercial común no supone necesariamente que Uruguay deba orientar el grueso de su flujo comercial hacia la región. La Coordinadora de la Comisión de Relaciones Internacionales del MPP establece una

diferencia entre la consecución de tratados comerciales (donde se debe actuar de la mano de la región) y la ampliación del intercambio comercial sin más (donde se debe apuntar a la máxima diversificación posible de las exportaciones). Cabe destacar que la percepción que se tiene de Estados Unidos como nación imperialista no afecta en nada a la percepción de ese país en tanto socio comercial. En el tipo de inserción internacional que pregonaba el MPP, la lectura política de las relaciones internacionales no influye demasiado en la orientación de la estrategia económico-comercial en el sentido de cancelar cualquier posibilidad de relacionamiento con el *Imperio*:

“Uruguay se mantiene en el MERCOSUR y lo define como estratégico en lo regional, pero no se ata incondicionalmente a él. El país busca diversificar sus mercados y en ese marco negocia con la Unión Europea, con EE.UU. y con otros países y regiones, sin entregarse enteramente a ninguna de ellas. Es así que se rechazó el TLC con el gobierno norteamericano sin cortar lazos y continuando la búsqueda de un entendimiento que nos permita ampliar las cuotas de nuestras ventas ...”

“...En cambio el interés del gobierno de Washington pasa por debilitar al MERCOSUR en beneficio de los tratados unilaterales que siempre lo tienen a él en uno de sus vértices. Su estrategia sigue siendo la de “divide y reinarás” que siempre aplicaron los gobiernos de turno [...] Pero no caben dudas que por ahora el principal interlocutor comercial de Uruguay es EE.UU. [...] Hoy por hoy necesitamos del mercado estadounidense, pero eso no puede ocultar el carácter arrogante e imperial del gigante del Norte. Queremos incrementar el intercambio comercial con ellos, pero sin ignorar la barbarie cometida en Irak y en Afganistán por causa del petróleo. Se podrá hablar, pero no será posible olvidar la cadena de atropellos, injerencias e invasiones sufridas por los pueblos latinoamericanos a manos de los yanquis” (Sasso, 2007: 4-5).

En otro orden, debemos considerar el *impacto de las visiones más generales de la economía y del Estado* (Sección III.II) sobre los posicionamientos en relación con la política exterior del FA. En el caso concreto del MPP, la concepción decididamente estatista de las relaciones entre

Estado y mercado influyó en la postura inicial de esta fracción en torno a la firma del TIFA con Estados Unidos:

“Antes del articulado aparece un marco general con una serie de objetivos como por ejemplo, estrechar los lazos de amistad entre las dos naciones, halagos al comercio internacional, la inversión privada, etc.; estas generalidades son innecesarias de por sí [...] Así sólo demuestran la ideología de corte neoliberal que se encuentra detrás de este tipo de acuerdos. Pero además se enfatiza en el papel central del sector privado en el desarrollo, así como el rol del mercado y la apertura necesaria para el desarrollo. Estos dos puntos resultan graves dentro de la concepción del gobierno frenteamplista [...] Se puede señalar también que esta concepción está en contradicción con la propuesta de nuestro sector político ...” (Cultelli, Fernández, Galán, 2007: 24).

En este sector del FA existe una clara apuesta al *MERCOSUR* como proceso de *integración multinacional* -término que definiremos oportunamente- que no ha variado sustancialmente desde que el FA asumiera el gobierno. Por el momento digamos que esto supone asignarle al bloque una importancia no sólo comercial o económica -explícitamente reconocida- sino también política, cultural y social:

“El año 2006 nos encuentra en una coyuntura peculiar en estas tierras. Una serie de gobiernos progresistas aparecen en el escenario [...] Parecería que estamos en un especial momento histórico para consolidar la ansiada unión [...] Por eso, coincidimos, ahora sí, con las resoluciones del último congreso del FA de profundizar y agrandar el MERCOSUR. Por eso trabajamos todo el 2005 en la construcción del parlamento comunitario y propiciamos todo tipo de coordinaciones. Y por eso, algunos nos inclinamos a que se incluya la negociación de la deuda externa también en el bloque [...] Quisiéramos aprovechar esta hora de profundización del MERCOSUR para ir construyendo la Patria Grande Latinoamericana. Un gran bloque de pueblos, culturas, lenguas, economía, arancel 0, etc., que nos permita salir al mundo todos juntos” (Movimiento de Participación Popular, 2006: 1).

Ahora bien, la dirigencia del MPP reconoce que sus expectativas con respecto al MERCOSUR estaban imbuidas de una alta dosis de idealismo y que las dificultades por las que atraviesa el bloque hicieron y hacen necesaria la intensificación del proceso de diversificación de exportaciones (García, 2007). De todas maneras, y debemos insistir con esto, el grueso de la dirigencia del MPP no promueve la firma de acuerdos y tratados comerciales por fuera del MERCOSUR, sí la ampliación *factica* de los flujos de comercio con países extrabloque.

Por último, resulta interesante referir el pensamiento de Mujica en materia de *agricultura*, por la posición que el mismo ocupa en el actual gabinete frenteamplista. El emepepista hace una clara apuesta a la integración de Uruguay en la región a través de una especialización que conlleve a la complementación productiva con el resto de los países de ese entorno. “Porque nosotros [...] no nos podemos quedar en meros productores de terneros y de novillos tenemos que apostar a hacer un trabajo calificado, a ser una especie de cabaña en el marco de la región. Nosotros tenemos que preocuparnos de producir toritos y buenas hembras calificadas para Brasil y Argentina, con trabajo de zootecnia [...] ¿Qué es el país agrointeligente? Que produzca vacas para producir embriones, para trasplantar embriones, y otras cosas que van a venir. Estamos en el medio, estamos tratando de integrarnos, apostando a la región... ¿Y cuál es una de las características de la región? La más espectacular es que Brasil se transforma en el primer exportador de carne del mundo [...] ¿Cómo me voy a poner a competir con ellos? Me parece que históricamente tenemos que ser complementarios” (Mujica, Arocena, 2003: 112).

También Astori tiene una posición favorable a la *especialización productiva del país*. Y en este esquema, al igual que Mujica, le asigna un papel igualmente prominente a las inversiones extranjeras que a las nacionales: “Partiendo de que la producción es el centro de la política económica del país se debe definir un proceso de especialización productiva, lo cual implicará un apoyo claro y explícito a los sectores que se definan como prioritarios de manera que cuenten con reglas claras de juego que faciliten la inversión nacional y del exterior a fin de generar trabajo y conseguir una mayor incorporación de tecnología [...] Esta especialización que debe ser en bienes y servicios es lo que permitirá fortalecer las posibilidades de competencia del país [...] Si bien aún no están definidos los sectores ya se pueden adelantar algunos ejemplos: la agroindustria, alimentación, turismo, transporte, comunicaciones, servicios portuarios, informática, telecomunicaciones, biotecnología, etc.” (Riet, 2004: 10). En

este marco, la diferencia entre la “línea Astori” y la “línea Mujica” se funda sobre las ya referidas discontinuidades en las concepciones económicas respectivas, particularmente en relación con el papel del mercado en el proceso de asignación de las inversiones.

Según Astori, Uruguay debe tener una clara vocación internacionalista en materia de inserción económica: “Un país pequeño como el nuestro en un mundo con las características de globalización actuales ratifica lo que ha sido un mandato histórico como lo es su realización como tal a través de su apertura y su proyección al exterior ...” (Riet, 2004: 19). Ahora bien, en los últimos años la ponderación comercial del MERCOSUR en los diferentes sectores frenteamplistas ha variado al ritmo de las dificultades del bloque en el sentido de asignarle mayor importancia a la idea del *regionalismo abierto*. Si bien no parece que esto haya supuesto la hipoteca del proyecto de *integración multinacional* por parte de ninguna fracción (por lo menos en el mediano y largo plazo), sí implicó la aceptación de la conveniencia de acelerar de la estrategia de diversificación de exportaciones. En el caso de la AU y de Astori, sobre todo teniendo en cuenta el cargo de este último como Ministro de Economía y Finanzas y su apuesta a una “integración regional con fuerte connotación económica”, la merma en la ponderación comercial del proyecto mercosureano afectó la prioridad atribuida a otros aspectos del mismo. Así hay sectores que son “más regionalistas que abiertos”, otros que son “más abiertos que regionalistas” y otros que son tanto lo uno como lo otro.

Antes de que el FA asumiera el gobierno en 2004, el Ministro sostenía que “(l)a integración del Uruguay al MERCOSUR debe considerarse como un acierto estratégico y quizás se trate de la decisión más importante en la historia contemporánea del país ya que sería impensable intentar una articulación mundial exitosa en solitario” y agregaba que “... el MERCOSUR no se trata de un proceso integrador cerrado, no se ha construido ni se construye a diario para sustituir los encierros nacionales del pasado sino que, por el contrario, tiene que ser concebido como una plataforma de lanzamiento que no se agota en sí misma y que ofrece a sus protagonistas una **herramienta de acumulación de fuerzas** que les permite **articularse a otros bloques regionales con mayores posibilidades de éxito** [...] esta estrategia de integración a través del MERCOSUR abre inmejorables perspectivas de **especialización del país** a altos niveles de calidad, tanto en materia de bienes como de servicios” (Riet, 2004: 20)³¹. Es esta concepción del MERCOSUR como proceso de *integración multinacional* la que

³¹ La negrita es nuestra.

busca conciliarse con la práctica del *regionalismo abierto*. Dicho esto es necesario definir adecuadamente cada uno de esos modelos.

En rigor, la fórmula “regionalismo abierto” ha sido utilizada para designar esquemas de integración en realidad muy dispares entre sí: desde el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por su sigla en inglés) hasta el MERCOSUR, pasando por la Comunidad Andina de Naciones o estrategias comerciales unilaterales como la chilena (Gudynas, 2005). En 1994 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) definió al *regionalismo abierto* como al proceso que surge de conciliar la interdependencia que supone la implementación de acuerdos especiales de carácter preferencial con aquella otra derivada de la liberalización comercial en general (CEPAL, 1994). En este sentido, el regionalismo abierto buscaría compatibilizar y complementar las políticas explícitas de integración con aquellas otras tendientes a elevar la competitividad internacional. Para la CEPAL, la práctica regionalista abierta persigue como objetivo último la instauración de una economía internacional más abierta y transparente: los distintos procesos de integración no constituyen sino las bases de una futura economía internacional exenta de proteccionismos y de trabas a la circulación de bienes y servicios. El NAFTA debía incluirse dentro de esta perspectiva. En el caso concreto de México, analizaba la Comisión, el Tratado permitiría los flujos de exportaciones hacia Estados Unidos y simultáneamente garantizar su incorporación al proceso de globalización.

Por otro lado, lo que diferenciaría al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminada de las exportaciones es la inclusión de un componente preferencial “reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región” (CEPAL, 1994).

La perspectiva cepalina era convergente con el enfoque que se manejaba en el sudeste asiático desde la constitución del Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC por su sigla en inglés), en 1989. El regionalismo abierto practicado por el APEC, si bien nunca se definió formalmente, suponía una relación flexible entre los países, la apertura tanto dentro de la región como hacia el *mundo exterior*, la aplicación de medidas de facilitación del comercio y la orientación de la inserción regional para favorecer el comercio global, eventualmente extendiendo la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF) a países no-miembros (Gudynas, 2005).

La tesis del regionalismo abierto elaborada por la CEPAL ha sido criticada desde algunos sectores. Eduardo Gudynas, por ejemplo, indica que “esta perspectiva estaba marcada por el reduccionismo economicista, y por lo tanto otros aspectos, en especial los políticos, no eran tratados adecuadamente” (Gudynas, 2005). El académico también señala que la CEPAL fue incapaz de advertir que el NAFTA se convertiría, antes que en un esquema de integración compacto, en un marco de relaciones asimétricas y en una nueva forma de control del mercado de capitales. Para Gudynas, el polifacetismo actual del término responde al deficiente abordaje que de él hiciera la CEPAL en la primera parte de la década pasada. Por esto, “... a pesar de su aspiración, nunca llegó a convertirse en una alternativa y, por el contrario, su énfasis en propuestas económicas convencionales fue funcional a las reformas neoliberales en marcha en la última década. El uso de la idea contribuyó a generar la ilusión de estar embarcados en un camino distinto, pero en realidad la propuesta era imprecisa en varios puntos, conservadora en otros y no se aventuró a abordar problemas centrales. En esa propuesta prevalece el mercado, y por lo tanto se expresa en un “vacío de la política” en varios planos: sobre las políticas de desarrollo, la política internacional, incluyendo las concepciones sobre la globalización, y la política ciudadana” (Gudynas, 2005).

Gustavo Magariños, por su parte, diferencia el concepto de *regionalismo abierto* del de *integración* como proceso este último orientado hacia la conformación de una comunidad de naciones (Magariños, 2000). Magariños señala que desde el punto de vista mercantil se suele optar por el esquema de *open regionalization* “pues cada nuevo miembro agregado al sistema permite obtener más beneficios de un comercio dinámico”, además la existencia de parentescos geográficos resulta irrelevante en este tipo de modelos (Magariños, 2000). A la integración multinacional, por el contrario, sí “le es inherente la existencia de una preferencia recíproca entre sus miembros con relación al resto del mundo, por lo que practicar un regionalismo abierto a ultranza podría resultar en un debilitamiento fatal del grupo asociado” (Magariños, 2000: 9). Los elementos definitorios de los esquemas contemporáneos de integración multinacional serían: la existencia de un lapso generalmente extenso de desarrollo, “requerido por la creciente consolidación de solidaridades reales entre las partes”; su multidimensionalidad; la *desviación de lealtades* hacia el todo supranacional en detrimento de los Estados nacionales como tales; su basamento en una “teleología totalizadora y desarrollista” que implica el avance hacia una unificación global; el mantenimiento y fortalecimiento de la capacidad del sistema de avanzar hacia el punto de llegada, a través del apoyo político de los Estados partes; un sesgo marcadamente regionalista; la **percepción de**

los miembros de que la integración regional resulta más beneficiosa que la interdependencia internacional; la indispensabilidad del logro de una distribución equitativa de los beneficios de la integración. En este marco, Magariños incluye a los procesos de integración europeo y a los latinoamericanos dentro del modelo de integración multinacional y a los diseños meramente económico-comerciales -como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o el APEC- dentro del paradigma del regionalismo abierto.

Cabe destacar que la integración multinacional no constituye un modelo de *bounded regionalization* o de integración cerrada al *mundo exterior*. Por el contrario, como afirma Magariños, “una constante y coherente acción conjunta en relación con los actos de comercio exterior parece ser un atributo propio de una administración integrada” (Magariños, 2000: 108). Es decir, la característica distintiva del paradigma de integración multinacional en términos de la relación con el resto del mundo no sería la clausura de las fronteras sino el ejercicio de una política externa común. Incluso debe tenerse en cuenta la eventual “existencia de negociaciones paralelas y aún múltiples en el entorno de programas similares”, como las del MERCOSUR-ALCA y MERCOSUR-UE (Magariños, 2000).

Ahora bien, podríamos preguntarnos qué hace que algunos sectores frenteamplistas sean “más regionalistas que abiertos”, es decir, que pregonen una estrategia de diversificación de exportaciones pero descartando la firma de acuerdos comerciales si los mismos no se negocian en bloque y priorizando la implementación del modelo de integración multinacional; o qué hace que otros sectores sean “más abiertos que regionalistas”, esto es, que sostengan la estrategia de diversificación sin descartar la firma de acuerdos comerciales por fuera del MERCOSUR y sin priorizar en el corto plazo el proyecto de integración multinacional; o qué hace que otros sean “tan regionalistas como abiertos”, es decir, que sostengan la estrategia de diversificación sin descartar la firma de acuerdos comerciales por fuera del MERCOSUR pero priorizando simultáneamente la implementación del modelo de integración multinacional. Como vimos, Magariños afirma que desde el punto de vista mercantil se suele optar por el esquema de *open regionalization*. Y tal vez sean los puntos de vistas que dependen de los cargos que se ocupan los que definen aquellos *modelos*. En este sentido, el Ministro de Economía tendría una visión más acotada a la evolución de los aspectos comerciales y económicos y a la toma de decisiones comerciales y económicas a partir de esa evolución, mientras que el Ministro de Relaciones Exteriores podría “permitirse” una visión más integral del proceso de integración. O tal vez en lugar de las responsabilidades de cada sector imperen las convicciones de cada uno de ellos; convicciones en el sentido de que las negociaciones en bloque resultan más eficaces que aquellas que se llevan a cabo individualmente, convicciones en el sentido de que la

integración es un imperativo inmediato en la lucha antiimperialista, etc. O tal vez haya una combinación de responsabilidades y convicciones. Fernández Luzuriaga, por ejemplo, sostiene que "... si Uruguay sale de la situación tan asimétrica con sus vecinos en el MERCOSUR y se vuelve a ver en la subregión un crecimiento de las exportaciones o la posibilidad de cadenas productivas, rápidamente el sector que lidera Astori se va a adherir a ese proyecto" (Fernández Luzuriaga, 2007).

En 2004 Astori sostenía que el *MERCOSUR* "... debería seguir avanzando en el sentido de tener más presencia política no solo económica. Hay que reforzar el carácter político del proyecto [...] ya hay un comienzo muy modesto con la cláusula democrática [...] ¿Por qué no proponemos otros temas políticos fundamentales en la construcción del nuevo orden político y económico internacional? Me parece que eso va a ensanchar las bases y posibilidades del MERCOSUR en el mundo, lo va a acercar mucho más a la experiencia de tipo europeo [...] Eso nos va a dar más oportunidades de tener supranacionalidad [...] Que el MERCOSUR no sea sólo un sello, una palabra, sino que sea una persona jurídica" (en Riet, 2004: 49). Por otro lado, el Ministro señalaba que, frente a las carencias y dificultades del bloque, eran necesarios acuerdos de complementación productiva, que se debía avanzar en la promoción de la cooperación científica y tecnológica, que debían celebrarse acuerdos en materia financiera "sea para generar productos propios del bloque como para practicar conductas colectivas tendientes, al menos, a atenuar los impactos negativos de operaciones especulativas", que la incorporación de nuevos socios constituye una estrategia válida para la corrección de las asimetrías de poder internas y que mediante ella sería posible lograr mayor equidad en la toma de decisiones, que era necesario consolidar institucionalmente al MERCOSUR, por ejemplo dando pasos concretos en dirección de la institución de un Parlamento regional electo por voto directo, y evolucionar hacia la coordinación efectiva de las políticas económicas de los países miembros (en Riet, 2004).

En otro orden, en términos de la relación del bloque con el *mundo exterior* Astori indicaba que la elevación del MERCOSUR al rango de persona jurídica permitiría "mejorar todas estas articulaciones con los países hermanos de la América del Sur" y ampliar las "posibilidades de negociación en el marco de un proyecto más ambicioso como es el ALCA por ejemplo" (en Riet, 2004).

Pero en 2007 el diputado Varela Nestier (AU) sostuvo que, si bien la apuesta inicial del FA consistía en “más y mejor MERCOSUR”, la imposibilidad de fortalecer al bloque en el corto y mediano plazo llevó a la búsqueda e implementación de un proyecto alternativo. El Ministro de Economía, por su parte, señala que:

“... un ingrediente esencial para que Uruguay gane importancia política y económica que trascienda su tamaño físico, es precisamente el camino de mejorar su inserción económica fuera de la región, buscando proactivamente mecanismos de expansión comercial y de inversiones que le permitan a Uruguay desarrollar también toda su potencialidad en este sentido” (Astori, 2006a).

Astori destaca una serie de cambios en la región que llevaron a la *modificación de los énfasis iniciales de la estrategia frenteamplista*, especialmente en relación con a) la jerarquía asignada al proyecto del Mercosur y b) la inserción fuera de la región (Astori, 2006b). Para el funcionario, la transición desde la preeminencia del primer componente a la preeminencia del segundo respondió a factores tales como las medidas adoptadas en perjuicio de las economías pequeñas; al diferendo con Argentina por las pasteras de celulosa; a la incertidumbre con respecto al futuro del proyecto de integración; a los problemas de acceso al mercado ampliado; a los desvíos de comercio dentro del bloque; al bilateralismo argentino-brasileño; a la ineficacia para abrir mercados extraregionales; a la falta de coordinación macroeconómica y de políticas públicas con reglas claras; a la profundización de las asimetrías. Queda claro que para este sector del FA la “marginación” del MERCOSUR no constituye una decisión irrevocable y que el mayor o menor énfasis que en lo sucesivo se ponga en el proceso dependerá de la inversión de las tendencias que lo han caracterizado en los últimos años. El propio diputado Varela Nestier sigue sosteniendo que “quisiéramos que la proyección de Uruguay al mundo fuera de la mano del MERCOSUR, por la fortaleza de sus socios” (Varela Nestier, 2007). Astori, por su parte, indica que:

“... es muy peligroso creer que por sentirnos con una pertenencia muy fuerte al MERCOSUR y a la región, ignoremos los problemas importantísimos que tiene hoy el proyecto de integración, quizás los más importantes de toda su vida. Y naturalmente, todos tenemos que proponer contribuir y aportar para solucionar esos problemas ...” (Astori, 2006a).

En este marco, el Ministro de Economía contempla la importancia de concebir cadenas productivas a escala regional; de hallar “soluciones financieras propias en la región, que nos permitieran como bloque, empezar a depender cada vez menos de soluciones financieras alcanzadas fuera de la región”; de perfeccionar la zona de libre comercio; de coordinar las políticas económicas, fiscales, tributarias, de endeudamiento público, monetarias y cambiarias de los miembros del bloque; de avanzar en la cooperación científica, tecnológica y cultural; y de fortalecer las instituciones del MERCOSUR “porque si no tenemos instituciones fuertes en un proyecto que se propone objetivos tan ambiciosos, seguramente vamos a tener dificultades” (Astori, 2006b).

También la lectura que el diputado Varela Nestier hace del *ingreso de Venezuela al MERCOSUR* marca la continuidad de la perspectiva de la integración multinacional en la AU. En efecto, para el diputado esta ampliación puede eventualmente contribuir a equilibrar el bilateralismo argentino-brasileño (Varela Nestier, 2007). Y como vimos, la búsqueda de una distribución equitativa de los beneficios de la integración constituye una de las características centrales de los procesos de integración multinacional.

De todas maneras, si bien Astori reconoce que el regionalismo abierto puede implicar negociaciones colectivas del MERCOSUR con otros países y regiones, también incentiva el logro de acuerdos por la vía bilateral en el entendido de que un país de las dimensiones de Uruguay “se juega buena parte de sus posibilidades de materialización de riqueza, de empleo y de mejores condiciones de vida para la gente” en la complejidad y flexibilidad de su modelo de inserción internacional, mucho más teniendo en cuenta la coyuntura difícil que atraviesa el MERCOSUR (Astori, 2006b). Para el Ministro el bilateralismo uruguayo no lesiona sustancialmente los intereses de los demás socios del MERCOSUR:

“... las importaciones que hacen Uruguay y Paraguay desde fuera de la región, constituyen menos del 5% de todas las importaciones que los países del Mercosur realizan de fuera de la región. Es imposible prever que una flexibilización, por ejemplo en materia de acuerdos bilaterales, lastime los intereses de Brasil y Argentina en una proporción significativa” (Astori, 2006b).

Con respecto a *Estados Unidos*, existe la clara vocación de mejorar el relacionamiento comercial y de incrementar los flujos de inversión provenientes de ese país. El modo de hacerlo es secundario, es decir, no se descarta la firma de un TLC ni de ningún otro acuerdo que satisfaga los objetivos de este sector del FA en materia de inserción internacional. A diferencia de los sectores que preconizan negociaciones comerciales colectivas, sectores como éste evidentemente confían en la capacidad profesional y técnica y en el poder de negociación de Uruguay.

El PS del Uruguay, por su parte, sostiene en su Declaración de Principios, de 1991, que “(e)l Partido Socialista es un partido democrático, revolucionario, pluralista, autogestionario y antiimperialista” y que “(e)l programa democrático, nacional, popular y antiimperialista de lo que denominamos fase nacional libertadora de nuestra revolución nacional, permitirá resolver - junto a la realización de la integración liberadora con las naciones latinoamericanas- la contradicción principal que opone a los pueblos latinoamericanos con la dominación imperialista”. En este marco, la estrategia de inserción internacional preconizada por el PS está fundada sobre una lectura N-S del escenario mundial:

“La lógica productivista, orientada exclusivamente al incremento de la tasa de ganancia, profundiza las desigualdades sociales, multiplica las masas de excluidos y destruye el medio en que vivimos [...] Asistimos a la configuración de una nueva división internacional del trabajo basada en la creciente marginación de los pueblos del sur del mundo [...] Este nuevo cuadro revaloriza más aún la dimensión internacional de las tareas socialistas en el mundo actual y las tradiciones del socialismo latinoamericano” (Partido Socialista, 1991).

Hay en este sentido una aspiración a la *integración regional en sentido amplio*:

“Para los socialistas uruguayos, la perspectiva de nuestra liberación del imperialismo [...] está ligada indisolublemente al destino de la Patria Grande latinoamericana [...] El Partido Socialista del Uruguay es un partido autónomo y

antiimperialista, con vocación latinoamericanista [...] En tal sentido desarrollará todas las formas de colaboración, bilaterales y multilaterales, que contribuyan al logro de los objetivos comunes” (Partido Socialista, 1991).

Pero esta afirmación doctrinaria no implica pasar por alto las deficiencias que actualmente presenta, por ejemplo, el MERCOSUR ni desconocer otras alternativas de inserción internacional:

“A pesar de los logros, el Mercosur vive serios problemas, carga promesas incumplidas y parálisis de acuerdos suscritos con metas e instrumentos que no pasaron del papel. Es cierto que 20 años es poco. También es cierto que en 20 años la globalización se aceleró junto con múltiples y nuevas formas de integración regional y comercial en todas partes y el impacto formidable del ingreso de China e India a los mercados globales [...] **Los sueños de patria grande deben confrontarse con la dureza de los hechos, y con el dato de que también en América del Sur todos los Estados actúan como jugadores racionales atentos a la defensa de sus propios intereses en primer lugar [...]** Y en este marco es imposible un proyecto industrial para Uruguay [...] De modo que el Mercosur y la integración regional tienen un largo camino por delante para su consolidación como un bloque eficaz y con beneficios de mayor simetría para todos sus socios [...] Para contribuir al equilibrio regional, Uruguay y otros socios actuales deben actuar con rapidez y **promover la urgente refundación del bloque mientras aceleramos la velocidad de nuestra propia estrategia de rutas múltiples**” (De León, 2006: 12)³².

En opinión del Subsecretario de Relaciones Internacionales del Partido Socialista, el MERCOSUR tiene para el FA dos grandes capítulos: a) el del reclamo contra el tratamiento comercial discriminatorio respecto de las economías pequeñas y b) el de la necesidad de avanzar en la construcción de un MERCOSUR político (Benítez, 2007). En este último aspecto el FA hace, según Benítez, “contribuciones de relativo interés”, como la promoción del ingreso

³² La negrita es nuestra.

de Venezuela o la oposición al ALCA, estrategia esta última en la que “Uruguay no sólo se alinea con los países de la región sino que promueve esas alineaciones” (Benítez, 2007).

Para el dirigente socialista, el nivel de apertura del regionalismo abierto que Uruguay practica depende básicamente de dos factores correlativos presentes en el proceso de integración mercosureano: la mayor o menor intensidad de las tensiones y la mayor o menor integridad de las reglas de juego. La relación económica con Chile, por ejemplo, se inscribiría en la línea de *compensar* las dificultades existentes en el bloque. Benítez entiende, sin embargo, que el regionalismo abierto implica tener a la región como plataforma de relaciones económicas duraderas por lo que sería necesario, indica, avanzar en el tratamiento de los asuntos económicos, de infraestructura, de intercambio energético, en el desarrollo del andamiaje político y en la formulación de reglas de juego más claras.

También reconoce la existencia de un conjunto importante de dificultades dentro del MERCOSUR en materia comercial, económica, política, “y otras que tienen que ver con el escaso desarrollo de la región como plataforma” (Benítez, 2007). En este marco observa que el diálogo bilateral entre Brasil y Argentina es mucho más fluido que las negociaciones tetralaterales y que en algunos casos los acuerdos resultantes de ese diálogo han lesionado los intereses del bloque en general y de las economías más pequeñas en particular. De todas maneras, como ya señalamos, la apuesta del PS sigue siendo a la ampliación y al crecimiento del bloque regional.

El regionalismo abierto también implica, para Benítez, la posibilidad de tender relaciones económicas y comerciales con países cuya política exterior no necesariamente comparte el FA, como es el caso de Venezuela, país que no constituye “un aliado ideológico inmediato del gobierno progresista” (Benítez, 2007). También supone desarrollar una relación económica y comercial fluida con Estados Unidos, país al que, por lo demás, el socialista le reconoce el apoyo prestado durante la crisis de 2002, “fundamental para el mantenimiento de las reglas de juego básicas de la economía uruguaya”. Lo que se evidencia aquí, al igual que en otros sectores frenteamplistas, es un alto grado de pragmatismo en el diseño y la ejecución del modelo de inserción internacional.

En este marco, el *TIFA* firmado con Estados Unidos es visto de manera ciertamente positiva, como generador de un espacio de negociación de cuestiones referidas a las patentes, a las compras gubernamentales, a los servicios. Ahora bien, esto no entraña la aceptación ni implícita ni explícita de un *TLC* con aquel país. En realidad, lo que el PS rechaza es la estrategia norteamericana de sustituir el ALCA por una sucesión de TLC con los países de América Latina. Pero la idea de un acuerdo comercial con Estados Unidos no estaría, en la perspectiva de Benítez, absolutamente descartada:

“Hay propósitos del gobierno norteamericano que no compartimos. No queremos un TLC al estilo del que se le planteó a Perú, por ejemplo, que tenía un capítulo de patentes, de compras gubernamentales, de comercio de servicios, que era francamente desventajoso para el país. A ese formato [...] se le dijo que no. Uruguay quitó de su agenda política el tratamiento de un TLC con esos contenidos. Pero uno puede hacer un TLC con otros contenidos. Eso es eventualmente lo que estamos discutiendo [...] No el formato de TLC tipo que ha promovido Estados Unidos en la región [...] El TLC sustituto del ALCA es algo a lo cual el gobierno de izquierda del Uruguay le va a decir que no. Ahora, nosotros entendemos que es necesario incrementar nuestro flujo comercial con Estados Unidos, en realidad, el de la región. Sin embargo, hay negociaciones que como región están relativamente detenidas, tanto con Estados Unidos como, por ejemplo, con la UE. En este sentido, los tiempos de la región nos condicionan en forma negativa. No esperamos que la región actúe con más celeridad de la que puede [...] pero Uruguay ya ha resuelto algunas cuestiones técnicas y le gustaría tener la posibilidad de acceder a los beneficios de cuotas de comercio más libres con otros países además de los de la región. Eso pasa básicamente con la UE y con los Estados Unidos [...] Uruguay lo que debe hacer es, sin romper con la región, buscar los espacios de inserción más convenientes para un país que necesita incrementar la tasa de inversión privada [...] y que necesita también tener algunos mercados para colocar lo producido por esas inversiones ...” (Benítez, 2007).

Y en esta misma línea Gargano afirma que el gobierno frenteamplista se ha planteado dos grandes objetivos para el desarrollo de “un buen clima de negocios”:

“... por un lado, la captación de inversiones que se canalizan básicamente hacia el sector productivo; y por otro lado, nuestro objetivo prioritario de profundizar el comercio bilateral y la búsqueda de acceso efectivo a todos los mercados” (Gargano, 2006: 8-9).

Es decir, no existe en este sector frenteamplista un repudio al TLC como *concepto* sino una negativa a firmar un tratado que resienta las perspectivas de desarrollo económico de la economía uruguaya. En un artículo aparecido en septiembre de 2006 en la publicación oficial del PS se dice que:

“¿Qué beneficios y qué problemas traería para el país un acuerdo comercial con Estados Unidos? [...] se ha desarrollado una gigantesca campaña mediática donde lo que importa no es lo que se está discutiendo, materia compleja si las hay, sino cómo intentar ventajitas político partidarias. Y se plantea una opción superficial, facilonga, simplista: “¿Usted está a favor o en contra del TLC?”. La pregunta se plantea en términos tales como: “¿Usted está a favor o en contra de ser feliz? ¿Usted es moderno o antiguo? ...”. La respuesta de cualquier persona sensata sería: “Depende de a qué le llame ser feliz, o ser moderno, o...” (Partido Socialista, 2006: 1).

Queda claro que, a diferencia de los sectores que impulsan una política comercial de bloque, en el PS existe plena confianza en el *poder de negociación internacional de Uruguay*. En relación con las negociaciones comerciales con Estados Unidos, Gargano afirmaba que:

“Uruguay [...] ha constituido grupos de trabajo con base interministerial y en las siguientes áreas: bienes, servicios, propiedad intelectual, contratación pública y asuntos institucionales. En este proceso, el Uruguay buscará un resultado equitativo y balanceado ...” (Gargano, 2006).

El PS impulsa la implementación de un “modelo de desarrollo distinto al de la especialización productiva que construyeron los gobiernos de la derecha, centro-derecha y la dictadura militar” (Benítez, 2007). Esto implicaría la apertura de nuevos mercados para el intercambio no solamente comercial sino también energético, tecnológico, de infraestructura. Y en este marco, el MERCOSUR no necesariamente cumpliría todas las funciones requeridas para el desarrollo

efectivo de aquel modelo. Esto explicaría que haya un *espacio de relacionamiento económico más privilegiado con Estados Unidos*. En palabras de Gargano:

“... Uruguay ha señalado que el proceso de integración regional -el MERCOSUR- es una opción estratégica y también lo es su ampliación, pero esta integración no es cerrada sino abierta al mundo. Es decir que somos partidarios de un regionalismo abierto [...] Esta nueva etapa de profundización del comercio y las inversiones con Estados Unidos se inscribe en esta estrategia integral de inserción de Uruguay en la economía global” (Gargano, 2006).

Pero insistamos con esto, en el PS existe una *apuesta estratégica a la región*: “el modelo de inserción está indisolublemente ligado a la región, no sólo en lo económico y comercial, sino también en lo político” (Benítez, 2007). Además se enfatiza que cualquier tratado comercial que Uruguay firme de manera bilateral con otros países o grupos de países debe ser perfectamente compatible con el MERCOSUR. Por otro lado, Benítez indica que es menester que el MERCOSUR alcance mayores niveles de complementación productiva y precisa que, en ese marco, la inserción económica de Uruguay debe estar vinculada a la calidad, a la innovación, al desarrollo de productos con valor agregado, a la incorporación de conocimiento y de inteligencia. Gargano, por su parte, considera que:

“Estamos dispuestos a impulsar lo mencionado anteriormente [NDA: se refiere a la búsqueda de un rol más dinámico en la economía mundial y global, la consolidación y apertura de nuevos y mejores mercados alrededor del mundo, etc.], sin que ello erosione nuestra participación en los mecanismos de integración de los cuales somos socios y con los que tenemos obligaciones y derechos, que no pensamos bajo ninguna circunstancia menoscabar o erosionar; y me estoy refiriendo de manera particular al MERCOSUR, al que queremos más grande y mejor” (Gargano, 2006).

El Secretario de Relaciones Internacionales del PS, Manuel Laguarda, advierte que es menester:

“... no resignarnos a la enumeración de dificultades en el Mercosur, sino plantear y negociar alternativas para superarlas, defendiendo el interés nacional, avanzar en el proceso de institucionalización, mejorar y perfeccionar el proceso de integración” (Laguarda, 2006: 10).

Otro sector frenteamplista que impulsa un modelo de inserción similar a éste es la Vertiente Artiguista (VA).

La VA se opuso a la firma de un TLC con Estados Unidos, pero no a partir de consideraciones ideológicas o doctrinarias sino en función de *cálculos costo-beneficio*. En el marco de la XXVIII Asamblea Nacional de la VA (1º de octubre de 2006) se consideró “muy sabia” la decisión de rechazar un formato tradicional de TLC con Estados Unidos:

“El acuerdo que estaba planteado era inconveniente e inviable: Uruguay no está dispuesto a pagar los precios que se han incluido en todos los TLC conocidos, tanto en materia de instrumentos, normas y políticas, como la legislación de patentes y derechos de autor y su impacto sobre la innovación tecnológica como en perjuicio a las pequeñas y medianas empresas en el caso que las compañías extranjeras debieran ser tratadas como “nacionales””³³.

Y en la Directiva Nacional del 24 de septiembre de 2006 se declaraba que:

“... respaldamos la promoción de un acuerdo comercial con Estados Unidos, pero no cualquier acuerdo, ni a cualquier costo. Un acuerdo de esta naturaleza debe ser mutuamente favorable. Creemos que un TLC no es el camino para ello” (Vertiente Artiguista, 2006b).

³³ Informe político de la XXVIII Asamblea Nacional de la Vertiente Artiguista, a cargo del Senador Enrique Rubio. Publicado en Vertiente Artiguista, 2006a

Hay evidentemente un rechazo al establecimiento de “relaciones carnales” con Estados Unidos. Por otro lado, la VA reafirma la necesidad de *incrementar los flujos de comercio*. En este sentido se ratifican los términos de la Directiva, donde se expresaba la confianza en el esfuerzo

“... por negociar una mejor inserción internacional del país, diversificada, no dependiente, soberana y menos vulnerable a los cambios regionales y mundiales, que genere mayores y mejores oportunidades en materia comercial y de inversiones, ampliando los mercados para desarrollar el trabajo y la producción nacional” (Vertiente Artiguista, 2006b).

Ahora bien, los criterios que sigue este sector para determinar la aceptación o rechazo de cualquier acuerdo comercial propuesto son: a) la evaluación pragmática de los costos y beneficios implicados, y b) su compatibilidad con el MERCOSUR.

El modelo de inserción internacional recomendado está fundado sobre dos principios “complementarios”, a saber: a) el *fortalecimiento del MERCOSUR*, avanzando en la corrección de las asimetrías y en la profundización y flexibilización del proceso en el sentido de “más y mejor MERCOSUR”, y b) la *apertura de nuevos mercados* y la *captación de inversiones extranjeras* “mediante nuevos acuerdos comerciales y de inversión extraregionales, con EE.UU., China, India, Unión Europea y otros países o zonas económicas” (diversificación) (Vertiente Artiguista, 2006b).

En materia de negociaciones colectivas y de manera convergente con la apelación al fortalecimiento del MERCOSUR, la VA expresa su compromiso con el desarrollo de aquellas *alianzas regionales* que generen un mayor poder de negociación con el resto del mundo³⁴.

³⁴ *Ibidem*

El Responsable de Relaciones Internacionales de la VA, Álvaro Coronel, le asigna al *MERCOSUR* una importancia no sólo comercial y económica sino también política y social y se refiere especialmente a la necesidad de avanzar en el tratamiento de las asimetrías, de adoptar una perspectiva que permita asistir a las regiones más desfavorecidas dentro del bloque -que no necesariamente se encuentran en los países más pequeños del mismo-, y de tender cadenas productivas (Coronel, 2007). En este marco, Coronel hace una lectura definidamente positiva de la ampliación del MERCOSUR en el sentido de que es necesario evolucionar hacia una verdadera integración latinoamericana. Por ejemplo, con respecto a la eventual incorporación de México sostiene que “estratégicamente debemos disputárselo a Estados Unidos, en el buen sentido” (Coronel, 2007).

Un tercer sector que puede alinearse en esta perspectiva es el NE. En efecto, esta fracción sostiene que es necesario *profundizar el proceso mercosureano*, por un lado, y *diversificar los destinos de las exportaciones uruguayas*, por el otro, aunque esto suponga la suscripción de acuerdos de comercio bilaterales:

“Estamos empeñados en aumentar y mejorar nuestras relaciones comerciales con nuestros países vecinos, pero también queremos abrir más mercados para las exportaciones uruguayas, mediante acuerdos con otros países ...” (Nuevo Espacio, 2006).

En este marco, en la paleta de opciones del NE figura la *firma de acuerdos comerciales*, por ejemplo, con Estados Unidos. Las únicas limitaciones serían la de la compatibilidad de los acuerdos con el universo normativo del MERCOSUR y la de una evaluación positiva de la relación costo-beneficio. En esta línea, el diputado Jorge Pozzi (NE) considera que “(e)n cualquier acuerdo que hagamos con cualquier país del mundo, queremos ver qué dice el acuerdo, qué sectores se benefician y qué sectores se perjudican” (Pozzi, 2007).

Evidentemente, la ejecución de una estrategia de esta naturaleza exige la eventual escisión de las consideraciones en torno a la política internacional de la construcción del modelo de inserción económica internacional. En este sentido, Pozzi sostiene que “(u)na cosa es el comercio y otra cosa es la política [...] Por firmar un TLC con Estados Unidos no vamos a dejar

de denunciar las atrocidades de Estados Unidos en todas partes del mundo, su papel de policía mundial” (Pozzi, 2007).

En cuanto al MERCOSUR, la postura de este sector oscila entre la apuesta al proceso de integración y la *decepción* por los resultados que el mismo ofrece en su estado actual. Así lo refiere Pozzi:

“Reivindicamos la integración de los pueblos latinoamericanos. El MERCOSUR es parte de esa integración y deberíamos profundizarlo, por eso votamos el Parlamento del MERCOSUR [...] Tenemos un profundo compromiso con la integración regional en el MERCOSUR, la búsqueda de más y mejores caminos de complementación e integración con los países miembros ...” (Pozzi, 2007).

Pero agrega:

“Coincidimos con lo que se está dando [NDA: se refiere a la búsqueda de alternativas comerciales fuera del bloque]: el MERCOSUR no ha sido con Uruguay lo suficientemente generoso ni abierto [...] El MERCOSUR está muy armado sobre lo comercial y todavía no tiene bases políticas y sociales sólidas; se debe trabajar en los dos sentidos: lograr una plataforma comercial que nos dé tiempo para construir el MERCOSUR político y social. Pero no sé si dan esos tiempos [...] El MERCOSUR ha devenido una oferta más dentro de una gama más amplia [...] Me gustaría que las cosas fueran diferentes pero Argentina y Brasil no ayudan para nada” (Pozzi, 2007).

El dirigente del NE hace especialmente hincapié en el impacto negativo que los *déficit comerciales* y el conflicto con Argentina por la instalación de las pasteras de celulosa tienen sobre la percepción de este sector en relación con el MERCOSUR.

Ahora bien, al igual que en otros sectores -nos concentraremos más adelante en los casos de la Alianza Progresista y del Frente Izquierda de Liberación- *el NE está atravesado por divergencias en torno al modelo de inserción internacional*. Durante 2006, el diputado nuevoespacista Gonzalo Mujica difundió un documento denominado “La opción nacional: drama y desafío”, que describe y critica un modelo de inserción que denomina “transnacional”. Este esquema “no tiene roles para la industria nacional, ni el sector agropecuario pequeño y mediano; en este modelo no incide el mercado interno, y este modelo requiere un tipo de inserción internacional que pasa por un TLC con Estados Unidos. Es más, este es el modelo que ese tipo de tratados determina mediante las contrapartidas que Estados Unidos exige: prohibición de toda discriminación positiva de las compras del Estado hacia la industria nacional, prohibición de toda discriminación positiva del desarrollo de conocimiento y tecnologías nacionales, intervención de las empresas estadounidenses en el mercado de las telecomunicaciones, la energía, los recursos acuíferos, etcétera” (Abelando, 2006). En este marco, Mujica sostuvo que sólo apoyaría un acuerdo con Estados Unidos en caso de que Uruguay hubiese sido expulsado del MERCOSUR y de que no hubiera ninguna otra alternativa de inserción en ningún otro pacto latinoamericano (en Abelando, 2006). Por otro lado, una parte de la dirigencia nuevoespacista (y esta dualidad, especialmente en lo que hace al péndulo privilegio-marginación del MERCOSUR, está presente en las apreciaciones que hace Pozzi) apoya, implícita o explícitamente, el rumbo que Astori le imprime a la inserción internacional de Uruguay.

Otro sector dividido internamente en términos del modelo de inserción internacional es, decíamos, la *Alianza Progresista* (AP). Mientras una fracción de este sector representada por el Vicepresidente Nin Novoa y el Ministro de Turismo y Deporte Héctor Lescano se mostraba a favor de la firma de un TLC con Estados Unidos, el Senador Eduardo Ríos afirmaba que si bien el comercio con ese país es de vital importancia para Uruguay

“... lo que no podemos aceptar, cualquiera sea el instrumento, son condicionalidades que determinen nuestra política interna y que otorguen superbeneficios a empresarios estadounidenses cuando queremos tener un acuerdo comercial bilateral. No estamos de acuerdo con que las empresas de Estados Unidos tengan preferencia en las licitaciones. No podemos firmar ningún acuerdo comercial que lleve implícito el menoscabo o el ataque, aunque sea indirecto, del Mercosur, porque ese es nuestro destino natural [...] se puede

profundizar en el comercio sin necesidad de bajar banderas o poner en riesgo un proceso de integración que ya lleva 15 años, aunque le falte mucho por avanzar. No me opongo a un TLC por una razón ideológica, lo hago porque no estoy de acuerdo con el formato tradicional, ya que los países chicos se subyugan frente a los poderosos como Estados Unidos y dan más de lo que reciben en contrapartida. Me parece que las condicionalidades que he visto en los tratados como el de Perú no se adecuan a nuestra visión estratégica para 20 o 30 años” (en Abelando, 2006).

Ahora bien, en términos generales, la AP ha adoptado como línea de acción política la identificación con las decisiones del presidente (Bottinelli, 2006). Así, teniendo en cuenta que Vázquez delega la toma de decisiones y ejecuta él mismo un juego pendular entre las posiciones divergentes dentro del FA más de lo que impone una línea propia, nos resulta especialmente difícil detectar con alguna claridad las líneas del modelo de inserción internacional de este sector.

El PCU, por otro lado, rechaza cualquier *negociación comercial bilateral con Estados Unidos* en el entendido de que las mismas deben llevarse a cabo de la mano del MERCOSUR:

“Concretamente, para nosotros negociar aisladamente un tratado de libre comercio con EE.UU., más allá de la reciente “luz verde” de los países socios y más allá de cualquier cálculo inmediato sobre beneficios o perjuicios del mismo, significaría convertirnos en caballo de Troya de EE.UU. en la región [...] O sea, convertirnos en punta de lanza de la estrategia diseñada por el imperialismo norteamericano para alcanzar sus designios [...] No olvidemos que aquél ya dispone de dos puntas de lanza al interior de los dos acuerdos subregionales más importantes de América Latina: el Ecuador en la Comunidad Andina de Naciones y Chile en el MERCOSUR” (Lorier, 2006a: 3).

“Finalmente, en el contexto de la búsqueda de nuevos mercados, de alternativas también fuera de la zona [...], somos partidarios de que cualquier negociación con

EE.UU., la UE, China, etc., se realice junto con los otros países del MERCOSUR [...] se obtendrán así mejores resultados para todos” (Lorier, 2006a: 4).

Lo que la dirigencia del PCU propone es que Uruguay se desarrolle como “caballo de tiro” del MERCOSUR, lo que implica:

“... trabajar muy dura y sacrificadamente para replantear el MERCOSUR, potenciando las opciones productivas, dándole una mejor base de sustentación política, todo con la finalidad de mejorar las inversiones y el empleo [...] Esta priorización [sic] del Mercosur no quita que desconozcamos ni dejemos de tener “presente la larga lista de violaciones del espíritu y la letra del MERCOSUR en que han incurrido Brasil y Argentina durante los últimos años ...” (Astori). Pero eso nos reafirma en mantener un camino de respeto absoluto a ese espíritu y esa letra, en vez de seguir por la misma línea de aquellos gobiernos -no países- que los violan” (Lorier, 2006a: 3).

El PCU manifiesta la necesidad de avanzar en el diseño y la implementación de *cadena productivas regionales*, el *desarrollo de la infraestructura de comunicaciones*, la *coordinación de políticas macroeconómicas y sociales*, la creación de un *banco regional de desarrollo*, la fundación de *instituciones representativas*, etc.

La fracción se inclina a la búsqueda de la “máxima diversificación” de los *mercados de exportación* “sin perder o arriesgar aventuradamente los que [...] ya tenemos, caso del MERCOSUR [...] o el mercado interior” (Lorier, 2006b: 3).

Con respecto a *Estados Unidos*, el PCU entiende que el TLC y el TIFA constituyen herramientas del “polo imperial” para “sustraernos del MERCOSUR y sumarnos a su influencia”, desarticulando así la integración latinoamericana. El rechazo al ALCA también se engarza en esta concepción antihegemonizante.

“Para llegar finalmente al ALCA, EE.UU. intenta [...] establecer tratados o acuerdos bilaterales. Por eso entendemos que un tratado de libre comercio entre Uruguay y EE.UU. -más aún que el de inversiones, que sería, al fin, un capítulo de aquél- puede sentar un precedente y nosotros hacernos responsables de hacer avanzar el ALCA por una vía bilateral, favorable a Estados Unidos” (Lorier, 2006a: 4).

De todas maneras, *no hemos detectado una influencia alta del sustrato ideológico sobre la definición del modelo de inserción internacional*. Creemos que el rechazo a aquellos acuerdos (si bien no podemos subestimar la incidencia del más general rechazo ideológico a EE.UU.) también responde a una lectura positiva del MERCOSUR en tanto bloque económico y verdadero proceso de integración, por un lado, y a una evaluación de la relación costo-beneficio, por el otro. En este sentido, desde el PCU se manifiesta que:

“... no a un TLC o como se llame, camino del ALCA. Sí al comercio justo con todos los países del mundo, sin dependientes contrapartidas con ninguno de ellos y, menos aun, con la principal potencia imperialista mundial. Sí al MERCOSUR como integración para las poblaciones (y no como integración para las grandes empresas y los grupos financieros) como camino principal hacia el ALBA” (Partido Comunista, 2006).

Ahora bien, habiendo presentado y desarrollado los ejes de los modelos de inserción internacional patrocinados por los sectores frenteamplistas de vocación más bien pragmática, consideremos especialmente los puntos de convergencia y divergencia existentes entre aquellos enfoques³⁵; la naturaleza de su pertenencia a una misma matriz de política exterior quedará, de este modo, formalmente precisada.

La *relevancia de la integración regional y del MERCOSUR* en las agendas sectoriales de política exterior es ‘*alta*’ en algunos sectores (MPP, PCU, parte de la dirigencia del NE, FideL, PS, VA) y ‘*moderada*’ en otros (AU, parte de la dirigencia del NE). Por otro lado, la *adhesión a*

³⁵ Los mismos se recogen en la Tabla 3.2.

la política comercial común del MERCOSUR no es homogénea ni responde necesariamente a las orientaciones específicas en aquella otra área. En este sentido, las únicas fracciones que pregonan negociaciones en bloque de los acuerdos comerciales con terceros países o regiones son el MPP, el PCU y una porción de la dirigencia nuevoespacista. La *percepción de Estados Unidos* es negativa en la mayoría de los sectores, con la excepción de la AU y de parte del NE, desde donde no se hacen grandes caracterizaciones.

En términos de convergencias, todas estas fracciones presentan una clara inclinación hacia las *estrategias de diversificación de exportaciones*. De todas maneras, lo que define la pertenencia de estos grupos a la matriz de *Realpolitik* es el hecho de que *los módulos ideológicos no tienen sino una influencia moderada en la definición de los modelos de inserción internacional respectivos*, por ejemplo al no ocluir la posibilidad de relacionarse comercial y económicamente con Estados Unidos.

Es decir, la ideología en tanto cuerpo de creencias cimentadas en torno a ciertos valores centrales y ordenadas hacia fines específicos no predeterminaría sino determinadas características de los modelos de inserción internacional de esta matriz. En otras palabras, la variable ideológica estaría fundamentalmente presente en el *cómo* de la inserción: las concepciones económicas. Por esto, diremos que el *índice de determinación de la ideología con relación a los modelos de inserción internacional* es, en este caso, 'medio'. Ahora bien, un índice de determinación 'alto' implicaría que la variable ideológica no es sólo determinante del *cómo* de la inserción sino también del *con quiénes* en el doble sentido de *preincluir* y *preexcluir* actores internacionales como sujetos de relacionamiento en el marco del modelo.

III.III.II La matriz de *Idealpolitik* y el modelo de inserción antiimperialista

“Constituye un profundo error [...] plantear, como lo hace el documento aprobado en el último Plenario Nacional, cuando expresa que “no hay restricciones ideológicas que impidan hacer un tratado con EE.UU.”” (Corriente de Izquierda, 2006: 7).

Hay al menos tres sectores dentro del FA en los que las *concepciones ideológicas* tienen una gravitación alta en la definición del modelo de inserción internacional: el Frente Izquierda de Liberación (FIdel) -al menos de una parte importante de su dirigencia-, la Corriente de Izquierda (CI) y el Movimiento 26 de Marzo (M26). Las cosmovisiones de estas fracciones están mucho más cerca del acervo ideológico del *frentismo fundacional* que del resultante del proceso de moderación referido anteriormente (Sección III.I).

En el Acta de Constitución del FIdel se decía que “en la Unidad de las Izquierdas, el pueblo encontrará el camino que nos conducirá a la liberación nacional, que se concretará en: un definido antiimperialismo [...], defensa de la economía nacional frente a los trusts y consorcios [...], y un pleno apoyo a la Revolución Cubana, vanguardia de la liberación de los pueblos latinoamericanos” (Frente Izquierda de Liberación, 1962). Ahora bien, el *aura antiimperialista* no ha dejado de afectar el discurso ni, sobre todo, las propuestas de política exterior de esta facción frenteamplista.

Existe en primer lugar la concepción presente en otras fracciones del FA de *Estados Unidos* como promotor de la división latinoamericana. Por ejemplo, al analizar el conflicto con Argentina por las pasteras de celulosa, se afirma que “... las derechas de ambos lados se restriegan las manos y el imperio tratará de aprovechar la grieta para tratar de meter la cuña que nos divida aún más” (Castro, 2006a: 3).

Con respecto al *TLC*, subyacen en el FIdel apreciaciones de claro corte ideológico. En este sentido, Oscar Castro, integrante del Comité Ejecutivo, escribió que:

“Estamos viviendo un proceso revolucionario en Latinoamérica [...] y, como tal, lleno de contradicciones [...] Y es el imperio y sus portavoces los que explotan las contradicciones que el proceso revolucionario de nuestra América está viviendo [...] Dependerá de nosotros mismos de que la caída del imperio comience ahora o precise de otra acumulación de fuerzas. No obstante, debemos tener claro que el capitalismo, cuanto más acorralado esté [...] tirará los zarpazos más peligrosos. Y, para nosotros, el Tratado de Libre Comercio que los EE.UU. proponen para Uruguay tendrá [...] cláusulas de salvaguarda que permitan introducir su poder económico, ese sí asimétrico [...] en nuestro país y por su intermedio en la región [...] No lo dudamos, para nosotros el Tratado, no importa el nombre que le pongan, es ideológico. Porque el comercio ha sido la herramienta utilizada por el imperialismo para imponernos sus dominios ideológicos” (Castro, 2006c: 3).

Por otro lado se destaca una apuesta irrevocable al *MERCOSUR*, a su profundización y ampliación:

“... esa UNIDAD [NDA: se refiere a la unidad de los frenteamplistas] también debe ser preservada por nosotros a nivel de integración regional, es decir del Mercosur, sobre el cual tenemos que continuar trabajando con paciencia y esmero, para que a pesar de todas las dificultades convirtamos en realidad nuestros sueños de unir la Patria Latinoamericana” (Ibarra, 2006: 2).

Y Castro, por su parte, sostiene que:

“... según la visión de nuestro FIDEL, expresada claramente en el último Plenario Nacional, la única integración posible debe hacerse a través del MERCOSUR; distinto, eso sí, al de una unión aduanera que hoy tan sólo tenemos. Pensamos que este bloque subcontinental debe proseguir construyéndose en el ámbito social, cultural, tecnológico, etc., a fin de convertirse en el eje estratégico de inserción regional e internacional, tal cual se ha hecho políticamente con la incorporación de Venezuela y la propuesta [...] para que también lo integre Bolivia” (Castro, 2006a: 3).

El escenario internacional es visto como un campo de *lucha entre “buenos” y “malos”*, y, en este marco, la integración se concibe como una herramienta de oposición fundamental:

“La integración anhelada por nuestra generación [...] tiene, y va a tener, como enemigo fundamental la estructura capitalista que hoy predomina en el mundo. Al Imperialismo Norteamericano, desembozado y salvaje, y al de la Unión Europea, enmascarada y sutil, no les conviene un fuerte agrupamiento de los países Iberoamericanos. Diplomáticamente alimentan y alimentarán todas las diferencias. Algunas veces, como los EE.UU., tratando de firmar Tratados de Libre Comercio [...] al comprobar el fracaso del ALCA [...] Lo que buscan es desarticular el Mercosur y la incipiente Integración Latinoamericana ...” (Castro, 2006b: 3).

Esta lectura maniquea de la política internacional implica la idea de seguir la política comercial común del MERCOSUR, descartando la firma de *acuerdos bilaterales*. En este sentido, Castro indica que el FideL comparte y sostiene:

“... la opinión de Brasil de que no es políticamente aceptable firmar cada integrante del Mercosur, por su cuenta, un TLC con los EE.UU. o con otro país o bloque comercial y pretender permanecer en el mismo. Se está dentro del Mercosur, con políticas comunes a todos los socios -para lo cual la eliminación de las diferencias y asimetrías debe ser revisada hoy y permanentemente- o se está fuera de él” (Castro, 2006b: 3).

Pero la postura del diputado Doreen Javier Ibarra es más moderada, en el sentido de no descartar entendimientos comerciales con Estados Unidos, y más flexible, en el sentido de contemplar la posibilidad de que Uruguay logre acuerdos por la vía bilateral, aunque siempre resaltando la trascendencia del proyecto mercosureano. La posición de Ibarra acercaría al FideL al modelo de inserción preconizado por el Ministro Gargano y el PS. Así, al fundamentar el rechazo al TLC, Ibarra escribía que:

“No se trata de un tema estrictamente ideológico, se trata de defender a los uruguayos, a nuestra industria [...] **Transitemos acuerdos comerciales con todos los países del mundo, sin excepción**, pero seamos cuidadosos de no perjudicar a sectores de la sociedad que hoy, con los aciertos de nuestro gobierno, se vienen recuperando [...] Según mi modesta, pero firme opinión, se debe privilegiar la información al Frente Amplio, quien será en definitiva, junto al Presidente de la República, quienes fijen posición y evalúen si los “técnicos” elaboran un acuerdo comercial viable para el país” (Ibarra, 2006: 2)³⁶.

En otro orden, la CI y el M26 han constituido y consolidado una alianza dentro del FA. En este sentido, sus perspectivas y los cursos de acción propuestos son altamente convergentes.

En la CI se observa un profundo antiimperialismo y una actitud marcadamente crítica hacia los *organismos de crédito internacionales*, en especial hacia el FMI y el Banco Mundial (BM). En este marco, la “integración solidaria” de los países de América Latina -y correlativamente la adhesión al *ALBA*- es parte esencial del programa de lucha contra el Imperio:

“Hoy en Latinoamérica hay dos proyectos en pugna. El promovido por EE.UU., que sigue siendo el ALCA, aunque ahora, en vista de los obstáculos encontrados, el imperialismo busca llegar al mismo a través de TLC o similares, negociando país por país. El otro proyecto, aún en proceso de concepción y construcción, es el que va surgiendo como resultante de los cambios políticos promovidos por el proceso de luchas populares [...] Y tiene como referente la idea de la Unión Sudamericana de Naciones de Latinoamérica ...” (Corriente de Izquierda, 2006: 6).

En este marco, el *MERCOSUR* constituye un proyecto irrenunciable pero que debe perfeccionarse política y económicamente y ampliarse en aras de evitar el crecimiento del *Imperio*:

“En realidad lo que existe no es una pretendida imposibilidad del MERCOSUR y de su crecimiento hacia la unidad latinoamericana, sino que es preciso corregir las

³⁶ La negrita es nuestra.

limitaciones y carencias de ese proceso de integración regional, fundado originariamente en la matriz neoliberal. Impronta neoliberal que nos impuso EE.UU. [...] Será preciso la extensión a los demás países y salvar los defectos más notorios, consistentes en una integración mutilada, solamente comercial [...], sin cláusulas de salvaguarda y, especialmente, sin la inclusión habitual en estos tratados, para precaver las asimetrías, de la cláusula de menor desarrollo económico relativo. No es válida la salida del MERCOSUR sino operar las rectificaciones necesarias”.

“Es claro que los objetivos de EE.UU., con el TLC actual que se está considerando, van mucho más allá de la eventual captura de un mercado de sólo 3.000.000 de habitantes. Ese objetivo es romper el MERCOSUR y usar esa circunstancia como cuña para entorpecer y destruir el proceso de unidad latinoamericana” (Corriente de Izquierda, 2006: 6).

Hay entonces un rechazo estático a cualquier tipo de acuerdo, sea un *TLC* o un *TIFA*, con Estados Unidos. En este sentido, subyace una crítica furibunda a aquellos sectores que evalúan la conveniencia de dichos tratados desde un punto de vista estrictamente comercial o económico pues desconocen “el carácter político y estratégico que persiguen los TLC (u otros nombres que se usen para un formato similar)”; de todas maneras también pueden encontrarse ciertas justificaciones *técnicas* del rechazo a los acuerdos con Estados Unidos³⁷. Al igual que en el FideL la óptica *amigo-enemigo* es determinante para la definición del modelo de inserción internacional. En la fundamentación de la moción de rechazo y repudio a la visita del Presidente G. W. Bush, firmada por la CI y el M26, se sostenía que:

“Rechazamos algunas “confusiones” [...] en cuanto a que el antiimperialismo es una mera posición ideológico-intelectual, que no debe afectar la asepsia ideológica necesaria del relacionamiento comercial o relacionamiento genérico con otros estados. No es cierto y no es verdad. La ética no es divisible [...] No es cierto que el comercio no tiene ideología” (Corriente de Izquierda, Movimiento 26 de Marzo, 2007: 6).

³⁷ Véase por ejemplo Corriente de Izquierda, 2006: 7 ó Rocca, 2006: 8

Con respecto a los *capitales extranjeros*, Helios Sarthou, dirigente de la fracción considera que:

“Acá el capital extranjero, como se trata de un mercado muy chico, viene para emprendimientos sucios, viene para las pasteras [...] o viene para la estafa financiera, como pasó en el 2002, o a apoderarse del recurso del agua, pero no vienen para emprendimientos válidos” (Sarthou, 2007).

Por otro lado, la *proyección política* del MERCOSUR en su carácter de bloque parecería asumir mayor significación que su *proyección económica*, especialmente en términos de la política comercial común. En este sentido, la CI no descarta la firma de acuerdos comerciales entre Uruguay y otros países:

“... carece de razón la reiterada afirmación de connotados dirigentes frenteamplistas, que pretenden justificar la firma del tratado [NDA: se refiere al acuerdo con Estados Unidos] afirmando que se trata de un tratado más, igual al que podría celebrarse y que sería conveniente suscribir con otros países. Esa reflexión no es exacta porque EE.UU. no es una potencia cualquiera. Es una potencia imperialista, cuya área de dominio prioritaria es América Latina [...] Por eso no cabe equiparar a EE.UU. con otras potencias [...], sin intereses imperialistas ni presencia en América Latina, como India, China, Irán, etc. [...] Dicho sea esto, dejando al margen la consideración específica que merecerían esos eventuales tratados, en tanto sería necesario ver en su momento si afectan o no la economía, la industria y el trabajo de los uruguayos” (Corriente de Izquierda, 2006: 7).

“Otro de los errores es confundir un Tratado de libre comercio con Estados Unidos con un tratado con cualquier otro país del mundo. Nos parece obvio que no es lo mismo un tratado comercial con Estados Unidos que con Botswana ...” (Rocca, 2006: 8).

La CI subraya la importancia cultural, productiva y comercial del bloque regional, aunque enfatizando la necesidad de corregir las vicisitudes de diversa índole que plagan el proceso. Para estos sectores, el MERCOSUR aparece, en el fondo, como un contraproyecto político opuesto a la “hegemonía” estadounidense.

Sarthou considera que el MERCOSUR debe ser ampliado y rectificado:

“Ampliado porque la orden de firmar el MERCOSUR partió de George Bush padre [...] El Tratado de Asunción no contiene ninguna garantía ni de Derechos Humanos ni de derechos laborales. La única norma laboral que incluye es la que establece que los factores de la producción, entre ellos el trabajo, tienen que ser llevados a su máximo rendimiento [...] Esto se debe a que el Tratado fue una imposición de EE.UU. ...”

“El MERCOSUR supuso la modificación de la anterior estrategia norteamericana de “dividir para reinar” [...] Con la caída del Muro, EE.UU. debió buscar un espacio para colocar los capitales -hasta entonces vinculados a la industria armamentística- y las empresas. Y entonces dijeron ‘ahora sí hagamos la integración desde Alaska a Tierra del Fuego’. Ese es el concepto panamericanista que defiende Tabaré Vázquez [...] Nos convertimos en los discípulos aventajados del Imperio y por eso, junto a Chile, a México, a Guatemala, vamos a ser los países que resisten el proceso de unidad latinoamericana” (Sarthou, 2007).

En esta misma línea, el M26 se opuso a la firma del TIFA con Estados Unidos por considerarlo una pieza más del neoliberalismo y un “TLC disfrazado”. El dirigente del M26, Eduardo Rubio, sostuvo que “(e)sta política ha dejado por el camino las aspiraciones de cambio de nuestro pueblo, ha sepultado el programa de la izquierda y se ha alineado totalmente con la política que emana desde el centro del imperialismo mundial”³⁸. Esta percepción de la existencia de

³⁸ RUBIO, Eduardo (2006), declaraciones citadas en “la Juventud”, publicación oficial del Movimiento 26 de Marzo, Montevideo, 30 de septiembre. Disponible en: <http://www.chasque.apc.org/juventud>. Fecha de consulta: 29 de junio de 2007.

una política comercial imperial también impregnó los rechazos al ALCA y al TLC. En cuanto al primero se sostuvo que:

“El ALCA no es una casualidad económica de la política exterior norteamericana. En realidad es la versión más nueva, más desarrollada de la agresividad imperial motivada por la política del librecambio o librecomercio. Es uno de los grandes motores del desarrollo capitalista, de la concentración del capital, y de la opresión de los pueblos más débiles, por parte de las potencias coloniales, y de la guerra, o lo que es más o menos lo mismo, de las más variadas formas de presión, cercos, bloqueos y chantaje” (Movimiento 26 de Marzo, 2006a: 5).

Por otro lado, hay un fuerte rechazo a cualquier esquema de integración que incluya al *Imperio estadounidense* entre sus adherentes, lo que supone, amén del referido repudio al ALCA, una fuerte valorización del MERCOSUR como proceso de integración independiente:

“Mientras Astori busca una rebaja de aranceles para la carne, una vez más se come el futuro de lo que significa en términos económicos la integración de los pueblos americanos en forma independiente del gran tiburón del norte” (Movimiento 26 de Marzo, 2006b: 5).

Sorprende la vaguedad de las referencias a las desventajas comerciales de los acuerdos que se rechazan. En este sentido, impera más bien una *impugnación ideológica de los tratados* con Estados Unidos. En este sentido, la matriz de Idealpolitik y sus diferentes módulos, especialmente en los sectores más radicales (CI y M26), se definen esencialmente a partir de la oposición fundamental a EE.UU.

Ahora bien, creemos que es posible sistematizar la información reunida, articulándola en una tabla que permita visualizar acabadamente las diferentes orientaciones que subyacen en el FA en materia de modelos de inserción internacional. Luego presentaremos las principales conclusiones de la investigación.

III.III.III Matices, matrices y modelos

Tal como se ha observado, no se han construido todos los acuerdos de largo plazo y estratégicos necesarios para la concepción de una única matriz de política exterior. En este marco, Pérez Antón detecta la existencia dos grandes matrices u orientaciones generales de política exterior dentro del FA: a) un *nacionalismo moderado levemente aperturista* y b) un *antiimperialismo* entendido en términos bastante estrechos, como antinorteamericanismo (Pérez Antón, 2007).

La primera matriz contendría planteos pro-MERCOSUR pero también manifestaciones de insatisfacción con la evolución del bloque en estos últimos años, en especial desde la devaluación del Real en 1999. Se trata de una orientación que favorecería determinados acuerdos de liberación comercial tanto en el hemisferio como en la OMC, admitiendo a los EE.UU. como contraparte eventual. En términos ideológicos, Pérez Antón considera que este paradigma se articularía sobre los enfoques de la izquierda latinoamericana post-soviética.

La segunda matriz se asentaría sobre la predisposición a apoyar circuitos de acumulación de fuerzas en el marco de la “cruzada antinorteamericana”. Aquí se observaría también un fuerte apego al MERCOSUR, pero no en tanto proceso de construcción de un espacio económico amplio (al menos no fundamentalmente) y menos aún en tanto modelo de integración productiva para competir en los mercados mundiales, sino más bien como un *bloque de oposición* a EE.UU. Para Pérez Antón esto supondría tener al MERCOSUR “más como bandera que como verdadero compromiso” (Pérez Antón, 2007). Como vemos, al margen de las diferentes interpretaciones que se hagan de él o de la prioridad que se le asigne en los planes de corto plazo, el MERCOSUR constituye un elemento consensual dentro del FA.

En términos económicos, la matriz antiimperialista se erigiría sobre un *nacionalismo económico más radical*, aunque no extremo.

Si bien la tabla que presentamos a continuación ha sido concebida inicialmente a partir de las precisiones de Pérez Antón, ha sido complejizada en función de las averiguaciones que se

exponen en los capítulos anteriores. Además, hemos retomado varias de las consideraciones hechas en la Parte Segunda.

Reconocemos que este tipo de tablas, por su carácter esquemático, es pasible de reformulaciones a lo largo del tiempo, particularmente en relación con los sectores que se identifican con cada modelo. De todas maneras, creemos que la misma constituye un potente instrumento para interpretar la naturaleza de la política exterior frenteamplista y su evolución futura.

Tabla 3.2 Las matrices de política exterior subyacentes en el FA y los modelos de inserción internacional

MATRIZ DE POLITICA EXTERIOR						
	REALPOLITIK					IDEALPOLITIK
MODELO DE INSERCIÓN INTERNACIONAL	"Más regionalista que abierto"	"Tan regionalista como abierto" + Concepciones económicas tradicionales	"Tan regionalista como abierto" + Concepciones económicas modernas	"Más abierto que regionalista"		Antimperialista
Prioridad del MERCOSUR, de la integración regional en la agenda	Alta	Alta	Alta	Moderada		Alta
Diversificación de exportaciones	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Adhesión a la política comercial común	Sí	No necesariamente	No necesariamente	No necesariamente		Algunas fracciones (Fidel)
Grado de determinación de la ideología sobre la definición del modelo de inserción	Medio	Medio	Medio	Medio		Alto
Visión de la política exterior de Estados Unidos	Negativa	Negativa	Negativa	Sin grandes caracterizaciones		Negativa
Relacionamiento comercial y económico con Estados Unidos	Pragmático	Pragmático	Pragmático	Pragmático		Ideológico
Tipo de izquierda, ubicación en el espectro ideológico de acuerdo a los modelos de Abol	Izquierda tradicional	Izquierda tradicional	Izquierda moderna	Izquierda moderna		Izquierda tradicional
Fracciones	MPP/Mujica, PCU, NE**	Fidel**	PS/Gargano, VA, NE**	AU/Astori, NE**		Fidel**, Corriente de izquierda (1), Mov. 26 de Marzo (2)

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo hemos observado el alto grado de complejidad que caracteriza la dinámica interna del FA. Nos hemos concentrado particularmente en cómo esa diversidad se manifiesta en términos de la formulación y materialización de la política exterior del actual gobierno uruguayo. En este sentido, hemos estudiado los modelos de inserción internacional preconizados por fracciones que representan, en suma, más del 92% del FA, incluidas todas aquellas que conforman el gabinete ministerial. Un balance del estudio realizado se hace ahora necesario.

Recordemos primero algunas de las principales conclusiones a las que arribamos durante la investigación. En primer lugar, advertimos que el FA surgió de la yuxtaposición de varios partidos y grupos de izquierda, cada uno con identidades y expectativas diferentes pero que era posible detectar un punto de convergencia en la orientación más o menos radical de la mayoría de sus componentes importantes, tanto en materia de política doméstica como en materia de política exterior. Dada esta confluencia inicial, los factores que dispararon la moderación del discurso de una parte de la dirigencia frenteamplista fueron oportunamente relacionados con (a) el lugar ocupado por el FA en el proceso de transición a la democracia de los años 80 y con la modificación de las relaciones de fuerza internas, (b) la oportunidad política que le supuso al partido poder ubicarse, especialmente desde los años 90, como alternativa estatista en el marco del proceso de implementación de reformas liberales por parte de los partidos tradicionales, (c) la desintegración de la URSS y (d) la victoria del FA en las elecciones municipales de Montevideo.

En materia de política exterior constatamos que los postulados iniciales del FA resultaban de una combinación de estructuralismo desarrollista y dependentismo, con una fuerte impronta antiimperialista, sin perjuicio de la cual el programa frenteamplista había sufrido continuas revisiones al punto que la plataforma presentada por el partido en las elecciones de 2004 fue muy similar a la del Partido Nacional; en ella, el MERCOSUR aparecía como el vértice articulador de la estrategia de inserción internacional en su conjunto. Ahora bien, también observamos que esa estrategia se halla sometida a una cuádruple presión: por vía de los

electores montevideanos, por vía de los electores del Interior, por vía de los sindicatos y por vía de las empresas, y que el MERCOSUR resulta, en su estado económico-comercial actual, insuficiente para satisfacer las demandas de esos sectores. En este marco, detectamos, por parte del gobierno frenteamplista, una fuerte tendencia hacia la diversificación de mercados, especialmente hacia la renovación de los vínculos económico-comerciales con Estados Unidos, desde una perspectiva mucho más pragmática de lo que se hubiese podido prever.

Por otro lado, establecimos que la integración del gabinete constituye el mecanismo utilizado por la actual administración para garantizar la disciplina partidaria en un contexto de fraccionalización interna, esto es, que la neutralización de las divergencias se logra a través de un espacio de negociación intrapartidaria enclavado en el Poder Ejecutivo que reúne a los jefes de las principales fracciones y asegura el alineamiento del grueso de la fuerza política.

Hemos comprobado satisfactoriamente las dos hipótesis que plantéamos al principio, a saber, (a) que existen diferentes visiones en torno al contenido deseable de la política exterior al interior del FA y (b) que en la mayor parte de las fracciones, las preferencias no son *totalmente* rígidas, es decir, varían en función de los resultados obtenidos por la aplicación de esa política. Cabe destacar que existen, sin embargo, al menos dos elementos consensuales sustantivos en las preferencias de política exterior de todas las fracciones, no sólo de aquellas enmarcadas en el paradigma de Realpolitik: a) la diversificación de los mercados de exportación y b) la permanencia en el MERCOSUR.

Pero ¿cuál es el origen de tales divergencias *vis-à-vis* la inserción internacional de Uruguay? Cuando las expectativas iniciales sobre las que se fundaba el programa de inserción internacional del FA, especialmente en lo referido al MERCOSUR como espacio prioritario de inserción, se vieron defraudadas, el *pragmatismo* que es inherente a la concepción de la política exterior como módulo del programa de desarrollo asumió diferentes manifestaciones en función de la ya apuntada combinación de convicciones y responsabilidades de gobierno.

En este marco, una cuestión que no queríamos dejar de plantear es la del grado de sustentabilidad de una política exterior fundada sobre bases aparentemente tan inestables. Pérez Antón, por ejemplo, considera que la política exterior frenteamplista es muy débil e

incoherente pues está frenada por tales discrepancias, que muchas veces se neutralizan no permitiendo tomar medidas de gobierno (Pérez Antón, 2007). En esta misma línea, Elías entiende que la vigencia de diferencias profundas en la sociedad uruguaya, en su sistema político y en el propio gobierno con relación a la inserción internacional del país resienten visiblemente la capacidad negociadora de Uruguay (Elías, 2007).

El diputado Gamou (MPP), por el contrario, afirma que la heterogeneidad interna del FA brinda la posibilidad de construir una política exterior no solamente sostenible sino también inteligente (Gamou, 2007). Según el emeepista, que una porción del frenteamplismo no tenga al MERCOSUR entre sus prioridades y que sea altamente crítica de su situación actual permite negociar en una mejor posición con los socios fuertes del bloque. Gamou parece aplicar aquí cierta variante de la teoría de los juegos de doble nivel de Putnam, en la que la *mesa nacional* aparece como un elemento más de presión en el marco de una negociación internacional (Putnam, 1998).

Lógicamente, una concepción de este tipo supone administrar correctamente las disidencias internas en ausencia de mecanismos formales eficaces para la negociación y la toma de decisiones. Nosotros entendemos, en función de los resultados de la investigación, que hay al menos cuatro elementos que generan cierto horizonte positivo de sustentabilidad de la política exterior: a) el escaso peso de las fracciones enmarcadas en el paradigma de Idealpolitik, b) la función de liderazgo ejercida por Tabaré Vázquez dentro del partido, c) el peso del gabinete como generador de un espíritu de *responsabilidad gubernamental* y como espacio de concertación intrapartidaria, d) el consenso en torno a ciertos aspectos del programa de gobierno como la permanencia en el MERCOSUR y la diversificación de las exportaciones.

Por otro lado, hemos comprobado cómo el relativo distanciamiento de Uruguay del MERCOSUR y su acercamiento unilateral a Estados Unidos (como los dos hechos que generan mayores desacoples dentro del FA) responden, retomando la perspectiva analítica de Van Klaveren, a factores internos, como la estrategia de desarrollo diseñada y la centralidad que se le asigna a ésta en un contexto socioeconómico frágil (sobre todo teniendo en cuenta la importancia de la *cuestión social* para la izquierda), y a factores externos, como la falta de avances claros en el MERCOSUR o las relaciones de subordinación y dependencia recreadas al interior del bloque. Así, para realinear firmemente a todo el gobierno frenteamplista detrás del *proyecto MERCOSUR* es menester que los socios del bloque, en particular Argentina y

Brasil, consideren con especial atención la *relación modelo de desarrollo-política exterior* que caracteriza el pragmatismo de la mayoría de las fracciones del FA. Sólo así será posible materializar la vocación mercosurista de la izquierda uruguaya (que, de acuerdo a la correlación de fuerzas interpartidarias actual y de mantenerse los índices de crecimiento económico, presenta buenas perspectivas electorales de cara a los próximos comicios nacionales).

Entre otras cosas, de esto dependerá la estructuración de un MERCOSUR consensuado, es decir, fuertemente equilibrado y proyectado compactamente hacia el mundo.

Bibliografía

ABELANDO, Víctor H. (2006), *"Acuerdo comercial con Estados Unidos. El fin de la inocencia"*, en Semanario *Brecha*, Montevideo, 4 de agosto

ABOAL, Diego (2005), *"La política de la política económica del primer gobierno de izquierda en Uruguay"*, en BUQUET, Daniel (coord.) (2005), **Las claves del Cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005**, Ediciones de la Banda Oriental, Uruguay, pp. 239-252

AGUIRRE BAYLEY, Miguel (2005), **Frente Amplio. "La admirable alarma de 1971"**, Ediciones Cauce, Montevideo

ALDRIGHI, Clara (2001), **La izquierda armada. Ideología, ética e identidad en el MLN-Tupamaros**, Trilce, Montevideo

ALLES, Santiago (2005), *"Uruguay: del bipartidismo al multipartidismo bipolar"*, en Documentos, Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), n° 40, año III, Buenos Aires, octubre, 15 pp.

ASTORI, Danilo, BUCHELI, Mario, CANCELA, Walter, FAROPPA, Luis A. (1982), **El F.M.I. y nosotros**, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo

ASTORI, Danilo (2006a), *"Tiempos de Reformas hacia el Desarrollo"*, conferencia del Ministro de Economía y Finanzas en ADM, miércoles 19 de abril, publicada en *Corra la Voz*, publicación oficial de la Asamblea Uruguay, Edición Especial, Montevideo, mayo de 2006

ASTORI, Danilo (2006b), intervención en la interpelación parlamentaria del 22 de agosto, publicada en *Corra la Voz*, publicación oficial de la Asamblea Uruguay, Montevideo, septiembre de 2006, pp. 4-13

BOTTINELLI, Oscar (2006), *"Los juegos de poder alrededor del TLC"*, Diario *El Observador*, Montevideo, 20 de agosto. Disponible en Sitio Web Factum Digital, <http://www.factum.edu.uy>. Fecha de consulta: 28 de julio de 2007.

BUQUET, Daniel (1999), *"Jorge Batlle, como líder de fracción, es el presidente más minoritario de la historia del Uruguay"* (entrevista), en CRIBARI, Pedro (coord.) (1999), **Uruguay después del Balotaje. El impacto de la reforma y el nuevo escenario político**, Cauce Editorial, Montevideo, pp. 43-60

BUQUET, Daniel (2000), *"Uruguay. La novedad de seguir igual"*, en Revista Nueva Sociedad, n° 166, Venezuela, marzo-abril, pp. 6-14

BUQUET, Daniel (2003), *"El doble voto simultáneo"*, en Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político, SAAP, vol. I, n° 2, Buenos Aires, octubre, pp. 317-339

BUQUET, Daniel (2005), *"Elecciones uruguayas 2004-2005: De la vieja oposición a la nueva mayoría"*, en BUQUET, Daniel (coord.) (2005), **Las claves del Cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005**, Ediciones de la Banda Oriental, Uruguay, pp. 11-26

BUQUET, Daniel, CHASQUETTI, Daniel (2005), *"Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio"*, en Revista de Ciencia Política, vol. 25, n° 2, Santiago, pp. 143-152

CAETANO, Gerardo (2003), *"Uruguay 2003. Agobios y desafíos del 'nuevo país'"*, en Revista Nueva Sociedad, n° 184, Venezuela, marzo-abril, pp. 13-24

CARL, Schmitt (1984), "El concepto de lo político", Folios, Buenos Aires

CASSINELLI MUÑOZ, Horacio (1967), *"La acción del gobierno en la Constitución de 1967"*, en AAVV (1967), **Alcances y aplicaciones de la nueva Constitución uruguaya**, IEPAL, Montevideo, pp. 31-42

CASTRO, Oscar (2006a), *"Inserción de Uruguay en la región"*, en publicación oficial del FideL, n° 6, Montevideo, abril, p. 3

CASTRO, Oscar (2006b), *"La escena internacional"*, en publicación oficial del FideL, n° 8, Montevideo, julio, p. 3

CASTRO, Oscar (2006c), *"Nosotros analizamos el bosque, no los árboles"*, en publicación oficial del FideL, n° 9, Montevideo, agosto, p. 3

CAVAROZZI, Marcelo, CASULLO, Esperanza (2002), *"Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?"*, en CAVAROZZI, Marcelo, ABAL MEDINA, Juan (h.) (comps.) (2002), **El asedio de la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal**, Homo Sapiens, Buenos Aires, pp. 9-30

CHASQUETTI, Daniel (2004), *"El nuevo bipartidismo"*, en Revista Dosmil30, n° 30, Montevideo, 5 de noviembre. Disponible en portal Montevideo COMM: <http://www.montevideo.com.uy>. Fecha de consulta: 17 de mayo de 2007.

CHASQUETTI, Daniel (2005), *"Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay. Los desafíos institucionales del gobierno del FA"*, en BUQUET, Daniel (coord.) (2005), **Las claves del Cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005**, Ediciones de la Banda Oriental, Uruguay, pp. 187-204

CONDE, Roberto (2000), *"El análisis y la mística"*, discurso pronunciado a 30 años de la muerte de Vivian Trías, Montevideo, 24 de noviembre. El mismo puede encontrarse en el Sitio Web del Partido Socialista del Uruguay: <http://www.ps.org.uy>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2007.

COPPEDGE, Michael (2000), *"La diversidad dinámica de los sistemas de partidos latinoamericanos"*, en POSTData 6, Buenos Aires, julio, pp. 109-134

COSTA BONINO, Luis (1995), **La crisis del sistema político uruguayo. Partidos políticos y democracia hasta 1973**, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo

COURIEL, Alberto (2006), *"No decir amén"*, en *Participando*, publicación oficial del MPP, n° 90, Montevideo, octubre, p. 19

CULTELLI, Gabriela, FERNÁNDEZ, Claudio, GALÁN, Lilián (2007), *"Parió y fue... TIFA"*, en *Participando*, publicación oficial del MPP, n° 94, Montevideo, marzo, pp. 24-25

DE LEÓN, Eduardo (2006), *"Rutas múltiples"*, en *Correo Socialista*, publicación oficial del PS, n° 39, Montevideo, septiembre, pp. 11-12

DE RIZ, Liliana (1986), *"Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay"*, en Desarrollo Económico, vol. 25, n° 100, Buenos Aires, enero-marzo, pp. 659-682

DI TELLA, Torcuato S. (1994), **Historia de los partidos políticos en América Latina, siglo XX**, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

DUVERGER, Maurice (1957), **Los partidos políticos**, Fondo de Cultura Económica, México

ELÍAS, Antonio (2007), *"Las paradojas del Frente Amplio"*, en Le Monde Diplomatique, n° 93, Buenos Aires, marzo, pp. 5-6

FERNÁNDEZ, Nelson (2004), **Quién es quién en el gobierno de la izquierda**, Editorial Fin de Siglo, Montevideo

FERRO CLÉRICO, Lilia (2006), *"Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006)"*, en América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, año/vol. 44, España, diciembre, pp. 115-132

FERRO CLÉRICO, Lilia, FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson, HERNÁNDEZ NILSON, Diego (2006), *"La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el Gobierno del Frente Amplio"*, en Revista Uruguaya de Ciencia Política, ICP, Montevideo, 15/2006, pp. 129-150

FRENTE AMPLIO (1988), **Una línea coherente. Selección de discursos del Presidente del Frente Amplio, General Liber Seregni**, Libros para la Patria Nueva, vol. 1, Montevideo

GARCÉ, Adolfo, YAFFÉ, Jaime (2006), *"La izquierda uruguaya (1971-2004). Ideología, estrategia y programa"*, en América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, año/vol. 44, España, diciembre, pp. 87-114

GARGANO, Reinaldo (2000), *"Investigar la realidad con los instrumentos que se tengan aquí"*, discurso pronunciado a 30 años de la muerte de Vivian Trías, Montevideo, 24 de noviembre. El mismo puede encontrarse en el Sitio Web del Partido Socialista del Uruguay: <http://www.ps.org.uy>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2007.

GARGANO, Reinaldo (2006), intervención en la Conferencia "Uruguay en la economía global". Fragmentos publicados en *"Somos partidarios de un regionalismo abierto"*, *Correo Socialista*, publicación oficial del PS, n° 39, Montevideo, septiembre de 2006, pp. 8-9

GONZÁLEZ, Luis Eduardo (1999), *"El mayor impacto de la reforma fue su carácter moderador"* (entrevista), en CRIBARI, Pedro (coord.) (1999), **Uruguay después del Balotaje. El impacto de la reforma y el nuevo escenario político**, Cauce Editorial, Montevideo

GROS ESPIELL, Héctor (2005), *"Los desafíos de la reinserción internacional del país"*, en AAVV (2005), **20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples**, TAURUS, Montevideo, pp. 131-154

GUDYNAS, Eduardo (2005), *"El 'regionalismo abierto' de la CEPAL: insuficiente y confuso"*, Centro de Relaciones Internacionales, Programa de las Américas, Estados Unidos, 28 de septiembre. En: <http://www.ircamericas.org/esp/amesp/838>. Fecha de consulta: 9 de junio de 2007.

IBARRA, Doreen Javier (2006), *"El Frente Amplio tres veces dijo no!! No habrá TLC con Estados Unidos"*, en publicación oficial del FideL, n° 9, Montevideo, agosto, p. 2

KATZ, Richard y MAIR, Peterl (1991), *"The cross-national study of party organizations"*, en KATZ, Richard y MAIR, Peter (eds.) (1991), **Party organizations. A data handbook on party organizations in western democracies, 1960-1990**, Sage, London, pp. 1-19

KITSCHOLT, Herbert (1994), **The transformation of european social democracy**, Cambridge University Press, Nueva York

LAGUARDA, Manuel (2006), "*Hacer política*", en *Correo Socialista*, publicación oficial del PS, n° 39, Montevideo, septiembre, p. 10

LANZARO, Jorge (2001), "*Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista*", en LANZARO, Jorge (ed.) (2001), **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**, CLACSO, Buenos Aires, pp. 283-317

LANZARO, Jorge (2004), "*Uruguay: el estreno de la izquierda*", Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI n° 178/2004, Madrid, 18 de noviembre. En: <http://www.realinstitutoelcano.org>. Fecha de consulta: 17 de mayo de 2007.

LIJPHART, Arend (1992a), "*Cantidad "efectiva" de partidos*", en AAVV (1992), **Partidos políticos 3. Tipos de partidos**, Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, pp. 87-92

LIJPHART, Arend (1992b), "*Sociedades plurales y sistemas de partidos*", en AAVV (1992), **Partidos políticos 3. Tipos de partidos**, Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, pp. 73-74

LISSIDINI, Alicia (2002), "*Uruguay y la centralidad de la política*", en CAVAROZZI, Marcelo, ABAL MEDINA, Juan (h.) (comps.) (2002), **El asedio de la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal**, Homo Sapiens, Buenos Aires, pp. 349-380

LORIER, Eduardo (2006a), "*Uruguay y el MERCOSUR: ¿caballo de tiro o caballo de Troya?*", en *Carta Popular*, publicación oficial del Partido Comunista, n° 463, Montevideo, 27 de enero, pp. 3-4

LORIER, Eduardo (2006b), "*El Frente Amplio está de aniversario*", en *Carta Popular*, publicación oficial del Partido Comunista, n° 464, Montevideo, 3 de febrero, pp. 3-4

LUJÁN, Carlos (1994), "*La agenda internacional en Uruguay: política partidaria y debate interno*", Serie Documentos de Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Documento de Trabajo N°10, Montevideo

MAGARIÑOS, Gustavo (2000), **Integración multinacional. Teoría y sistemas**, Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Montevideo

MOREIRA, Constanza (2005), "*El voto moderno y el voto clasista revisado: explicando el desempeño electoral de la izquierda en las elecciones de 2004 en Uruguay*", en BUQUET, Daniel (coord.) (2005), **Las claves del Cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005**, Ediciones de la Banda Oriental, Uruguay, pp. 27-42

MORLINO, Leonardo (1992), "*Partidos políticos y consolidación democrática en el Sur de Europa*", en BENEDICTO, Jorge, REINARES, Fernando (eds.) (1992), **Las transformaciones de lo político**, Alianza, Madrid, pp. 35-75

MOVIMIENTO DE PARTICIPACIÓN POPULAR (2006), "*Uruguay, comercio, región y otras yerbas*", en *El Espectador*, n° 6, Montevideo, mayo, p. 1

MOVIMIENTO 26 DE MARZO (2006a), "*El ALCA, la política económica y Astori*", en *La Juventud*, publicación oficial del Movimiento 26 de Marzo, Montevideo, 11 de enero, p. 5

MOVIMIENTO 26 DE MARZO (2006b), *"ALCA versus MERCOSUR"*, en *La Juventud*, publicación oficial del Movimiento 26 de Marzo, Montevideo, 13 de enero, p. 5

MUJICA, José, AROCENA, Rodrigo (2003), **Cuando la izquierda gobierne**, Ediciones Trilce, Montevideo

NEUMANN, Sigmund (1992), *"Sistemas de partidos y grados de integración"*, en AAVV (1992), **Partidos políticos 3. Tipos de partidos**, Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, pp.27-34

NOHLEN, Dieter (2000), *"Sistemas de partidos"*, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral (2000), **Diccionario Electoral**, IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica

PANEBIANCO, Angelo (1992), **Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici**, Il Mulino, Bologna

PARTIDO COMUNISTA (2006), *"El Partido Comunista del Uruguay fija posición sobre un eventual TLC con Estados Unidos"*, en *Espectador.com*, <http://www.espectador.com>, Montevideo, 16 de mayo. Fecha de consulta: 14 de julio de 2007.

PARTIDO SOCIALISTA (2006), *"Nos importa el contenido"*, en *Correo Socialista*, publicación oficial del PS, n° 39, Montevideo, septiembre, p. 1

PÉREZ ANTÓN, Romeo (1989), *"Vacilación ante los umbrales: apunta una política exterior"*, en *Revista de Ciencia Política*, ICP, Montevideo, 3/1989, pp. 19-34

PÉREZ ANTÓN, Romeo (2005), *"Rumbos y avatares de la política exterior"*, en AAVV (2005), **20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples**, TAURUS, Montevideo, pp. 109-129

PÉREZ, Jaime (1996), **El ocaso y la esperanza. Memorias políticas de medio siglo**, Editorial fin de siglo, Montevideo

PIÑEIRO, Rafael, YAFFÉ, Jaime (2004), *"El Frente Amplio por dentro. Las fracciones frenteamplistas 1971-1999"*, en LANZARO, Jorge (coord.) (2004), **La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno**, Editorial Fin de Siglo, Montevideo, pp. 299-319

PUTNAM, Robert (1988), *"Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games"*, International Organization, Cambridge University Press, vol. 42, n° 3, New York, verano, pp. 427-460

REAL, Alberto (1967), *"Acción del Estado"*, en AAVV (1967), **Alcances y aplicaciones de la nueva Constitución uruguaya**, IEPAL, Montevideo, pp. 21-30

RIAL, Juan (1990), *"Los partidos políticos uruguayos en el proceso de transición hacia la democracia"*, Kellogg Institute for International Studies, Working Paper n° 145, Notre Dame, octubre. Disponible en: kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/145.pdf. Fecha de consulta: 20 de octubre de 2007.

RIET, Gonzalo (2004), **La economía del cambio. El pensamiento del ministro**, editado por Diario *La República*, Montevideo

RILLA, José (1997), *"Uruguay 1980. Transición y democracia plebiscitaria"*, en *Revista Nueva Sociedad*, n° 150, Venezuela, julio-agosto, pp. 77-83

ROCCA, José (2006), *"Un mal tratado, sin discusión"*, en *aCI la vemos*, publicación oficial de la Corriente de Izquierda, n° 4, Montevideo, julio-agosto, p. 8

RUIZ VALERIO, José (2004), *"Reformas estructurales y coaliciones presidenciales: el caso de Uruguay"*, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 de noviembre

RUSSELL, Roberto (1990), *"Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas"*, en RUSSELL, Roberto (comp.) (1990), **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**, Programa RIAL, Buenos Aires, pp. 255-274

SARTORI, Giovanni (1992), **Partidos y sistemas de partidos**, Alianza, Madrid

SASSO, Rolando W. (2007), *"Los visitantes de Anchorena"*, en *Participando*, publicación oficial del MPP, n° 94, Montevideo, marzo, pp. 4-5

SEREGNI, Liber (1971), discurso pronunciado el 26 de marzo (sin título), Montevideo. Disponible en el Sitio Web del Partido Socialista del Uruguay: <http://www.ps.org.uy>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2007

VAN KLAVEREN, Alberto (1992), *"Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar"*, en Revista de estudios internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, N° 98, Santiago, abril-junio, pp. 169-216

VERTIENTE ARTIGUISTA (2006a), *"Transformando al país"*, en *Unomásuno*, publicación oficial de la VA, n° 3, Montevideo, septiembre, p. 4

VON BEYME, Klaus (1992), *"La tipología de los sistemas de partidos"*, en AAVV (1992), **Partidos políticos 3. Tipos de partidos**, Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, pp. 93-99

YAFFÉ, Jaime (2005a), **Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay**, Linardi y Risso, Montevideo

YAFFÉ, Jaime (2005b), *"Réquiem para el 'Réquiem para la izquierda'. El triunfo del FA: de la competencia intrapartidaria al desempeño electoral"*, en BUQUET, Daniel (coord.) (2005), **Las claves del Cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005**, Ediciones de la Banda Oriental, Uruguay, pp. 43-62

"Gargano: Uruguay priorizará el Mercosur e impulsará la Comunidad Sudamericana de Naciones" (anónimo), Diario *La República*, Montevideo, 1º de marzo de 2005. Disponible en Sitio Web del Diario *La República*: <http://www.larepublica.com.uy>. Fecha de consulta: 20 de octubre de 2007.

Documentos

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2007), *Informe MERCOSUR N°11*, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Buenos Aires, enero

CÁMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY (2005), *¿Quién le importa a Uruguay? Análisis de las exportaciones industriales por producto y destino*, Departamento de Estudios Económicos, Montevideo, octubre

CÁMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY (2006), *Comportamiento del comercio exterior de bienes del Uruguay en 2006*, Departamento de Estudios Económicos, Montevideo, diciembre

CEPAL (1994), **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad**, CEPAL, Santiago de Chile

CORRIENTE DE IZQUIERDA (2006), *Documento sobre el Tratado de Libre Comercio con EE.UU. – Documento alternativo al documento de trabajo para el Plenario Nacional del 10 de junio de 2006*, en *aCI la vemos*, publicación oficial de la Corriente de Izquierda, n° 4, Montevideo, julio-agosto, pp. 6-7

CORRIENTE DE IZQUIERDA, MOVIMIENTO 26 DE MARZO (2007), *Fundamentación de la moción de rechazo y repudio a la visita del Presidente George Bush complementaria de la moción presentada ante la Mesa Política del Frente Amplio el lunes 26 de febrero de 2007*, publicada en *La Juventud*, publicación oficial del Movimiento 26 de Marzo, Montevideo, miércoles 28 de febrero, p. 6

FRENTE AMPLIO (1970), *Llamamiento del 7 de octubre de 1970*, Montevideo, octubre

FRENTE AMPLIO (1971a), *Declaración Constitutiva*, Montevideo, 5 de febrero. Disponible en el Sitio Web del Partido Socialista del Uruguay: <http://www.ps.org.uy>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2007.

FRENTE AMPLIO (1971b), *Bases programáticas de la unidad, líneas fundamentales de acción y medidas de emergencia*, Montevideo, 17 de febrero. Disponible en el Sitio Web de CX36 Radio Centenario: <http://www.radio36.com.uy>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2007

FRENTE AMPLIO (1991), *“Más allá del desaliento hay un país que nace”*, declaración publicada en el Diario *La República* con vistas al 2º Congreso Nacional ordinario del Frente Amplio, Montevideo, 6 de julio. Versión electrónica disponible en el Sitio Web de la CX36 Radio Centenario 1250AM: <http://www.radio36.com.uy>. Fecha de consulta: 1 de julio de 2007.

FRENTE AMPLIO (2001), *“Nuestras señas de identidad”*, documento aprobado por el IV Congreso ordinario del Frente Amplio, Montevideo, septiembre

FRENTE AMPLIO (2003), *“Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005 – 2010. Porque entre todos otro Uruguay es posible”*, IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio “Hector Rodríguez”, Montevideo, 20 y 21 de diciembre. Versión electrónica disponible en el Sitio Web del Partido Socialista: <http://www.ps.org.uy>. Fecha de consulta: 15 de julio de 2007.

FRENTE AMPLIO (2004), *“El gobierno del cambio. La transición responsable”*, recopilación de propuestas, proyectos e ideas para el gobierno progresista, formuladas por el Dr. Tabaré Vázquez en el ciclo “La transición responsable”, Montevideo, julio/octubre. Versión electrónica disponible en el Portal de Información del Encuentro Progresista-Frente Amplio: <http://www.epfaprensa.org>. Fecha de consulta: 10 de julio de 2007

FRENTE IZQUIERDA DE LIBERACIÓN (1962), *Acta de Constitución*, Montevideo, 15 de julio

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (2005), *Montevideo en cifras 2004*, Unidad de Estadística, Montevideo, noviembre. Disponible en el Sitio Web de la Intendencia Municipal de Montevideo: <http://www.montevideo.gov.uy>. Fecha de consulta: 16 de mayo de 2007.

NUEVO ESPACIO (1989), *Acuerdo político y bases programáticas*, Montevideo, junio

NUEVO ESPACIO (2006), *El portavoz*, boletín del partido, Montevideo, septiembre

PARTIDO SOCIALISTA (1991), Declaración de Principios, aprobada en el XXI Congreso Extraordinario, Montevideo, noviembre. Disponible en el Sitio Web del Partido Socialista del Uruguay: <http://www.ps.org.uy>. Fecha de consulta: 20 de octubre de 2007.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (2006), *Informe de coyuntura Uruguay 2005-2006*, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo, mayo

VERTIENTE ARTIGUISTA (2006b), Directiva Nacional del 24 de septiembre, Montevideo

Entrevistas

BENÍTEZ, Juan (2007), entrevista realizada por el autor, Montevideo, 17 de abril

BOTTINELLI, Oscar (2005a), entrevista radial, Radio *El Espectador*, Montevideo, 27 de mayo. Publicada en el Sitio Web Factum Digital bajo el título “*El gobierno y el partido, los problemas de todo oficialismo*”, <http://www.factum.edu.uy>. Fecha de consulta: 9 de mayo de 2007.

BOTTINELLI, Oscar (2005b), entrevista radial, Radio *El Espectador*, Montevideo, 9 de septiembre. Publicada en el Sitio Web Factum Digital bajo el título “*Para entender las diferencias en el gobierno*”, <http://www.factum.edu.uy>. Fecha de consulta: 9 de mayo de 2007.

BOTTINELLI, Oscar (2005c), entrevista radial, Radio *El Espectador*, Montevideo, 16 de septiembre. Publicada en el Sitio Web Factum Digital bajo el título “*¿Dónde está la oposición?*”, <http://www.factum.edu.uy>. Fecha de consulta: 9 de mayo de 2007.

CORONEL, Álvaro (2007), entrevista realizada por el autor, Montevideo, 28 de marzo

FERNÁNDEZ, Wilson Nerys (2007), entrevista realizada por el autor, Montevideo, 16 de marzo

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson (2007), entrevista realizada por el autor, Montevideo, 20 de marzo

GAMOU, Carlos (2007), entrevista realizada por el autor, Montevideo, 13 de abril

GARCÍA, Graciela (2007), entrevista realizada por el autor, Montevideo, 11 de abril

PÉREZ ANTÓN, Romeo (2007), entrevista realizada por el autor, Montevideo, 29 de marzo

POZZI, Jorge (2007), entrevista realizada por el autor, Montevideo, 12 de abril

SARTHOU, Helios (2007), entrevista realizada por el autor, Montevideo, 16 de abril

TALVI, Ernesto (2006), entrevista publicada en el Diario *El Observador* bajo el título “*La “izquierda híbrida” de Uruguay retrocede en las políticas microeconómicas*”, Montevideo, 20 de junio. Disponible en el Sitio Web del Centro de Estudio de la Realidad Económica y Social (CERES): <http://www.ceres-uy.org/pdfs/4606diario.pdf>. Fecha de consulta: 12 de junio de 2007.

VARELA NESTIER, Carlos (2007), entrevista realizada por el autor, Montevideo, 13 de abril

Otras fuentes

Diario *La República*, Montevideo
<http://www.larepublica.com.uy>