

URUGUAY, LOS REGIONALISMOS Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL: EL PARTIDO NACIONAL, SU NEOHERRERISMO Y LA DESVINCULACIÓN DE LA REGIÓN COMO ESTRATEGIA

Camilo LÓPEZ BURIAN¹
Diego HERNÁNDEZ NILSON²

RESUMEN: En 2020 se inició en Uruguay un gobierno de coalición de derecha liderado por el Partido Nacional, luego de 15 años de gobiernos frenteamplistas. Hay señales que muestran el inicio de una reorientación de la política exterior hacia una mayor apertura comercial y de captación de inversiones. Como contraparte parece haber una pérdida de la importancia relativa de la región en la política exterior uruguaya, que incluye reclamos por la apertura y la flexibilización del Mercosur y un reposicionamiento frente al regionalismo. Este cambio impulsado por el nuevo gobierno puede resultar contraintuitivo con relación a la vocación regional tradicionalmente atribuida por la literatura al Partido Nacional. Sin embargo, a través del análisis de un censo y entrevistas a legisladores, el artículo demuestra que en la última década las preferencias partidarias ya esbozan este relegamiento de la región. De esta forma, se plantea el surgimiento en el Partido Nacional de un neoherrerismo pragmático, realista y profundamente liberal, tendencia predominante en la visión internacional del gobierno.

PALABRAS CLAVE: Uruguay. Mercosur. Integración Regional. Partido Nacional. Análisis de Política Exterior.

¹ Universidad de la República (UdelaR), Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo - Uruguay. Doctor en Ciencia Política. Profesor Adjunto en el Departamento de Ciencia Política. Investigador Nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay, Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1185-854X>. camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy.

² Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis - Santa Catarina - Brasil. Doctor en Sociología Política. Universidad de la República (UdelaR), Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo - Uruguay. Profesor Asistente. Candidato a investigador en el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay, Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2886-8306>. diego.hernandez@cienciassociales.edu.uy.

URUGUAY, REGIONALISM, REGIONAL INTEGRATION: PARTIDO NACIONAL,
NEOHERRERISMO AND REGIONAL DISENGAGEMENT AS STRATEGY

ABSTRACT: *In 2020, a right coalitional government leaded by the National Party started in Uruguay, after 15 years of left governments. There are signs that show the beginning of a reorientation of foreign policy towards greater trade openness and attracting investment. As a counterpart, there seems to be a loss of the relative importance of the region in Uruguayan foreign policy, which includes demands for the opening up and flexibilitation of the Mercosur and a repositioning against regionalism. This change promoted by the new government may be counterintuitive in relation to the regional vocation traditionally attributed by literature to the National Party. However, through the analysis of a census and interviews with legislators, the article shows that in the last decade party preferences have already outlined this relegation of the region. In this way, we argue that a pragmatic, realistic and deeply liberal “neoherrerismo” is emerging in the National Party, as a predominant tendency in the international vision of the government.*

KEYWORDS: *Uruguay. Mercosur. Regional Integration. National Party. Foreign Policy Analysis.*

Introducción

En marzo de 2020, hubo un cambio de gobierno en Uruguay. Luis Lacalle Pou, al frente del Partido Nacional (PN) o blanco, asumió la presidencia apoyado por una amplia coalición de gobierno integrada por partidos de centro, centro derecha y derecha, autodenominada “Coalición Multicolor”. De esta forma, se puso fin a un ciclo de 15 años de gobiernos del izquierdista Frente Amplio (FA) y se inició un giro a derecha en la política uruguaya. En su primer año de gobierno, Lacalle Pou está impulsando transformaciones sectoriales en política económica, fiscal, tributaria, social, educativa, de seguridad pública y de defensa, entre otras áreas, que apuntan principalmente en tres sentidos: ajuste, desregulación y aperturismo. La pandemia de Covid-19 no ha afectado mayormente los planes ya previstos de implementación de estas transformaciones. De esta manera, parecen esbozarse algunos trazos de un posible nuevo modelo de país y de desarrollo, que relega el rol del Estado y los trabajadores en favor del mercado y el capital, en especial el capital internacional.

En correspondencia con estos cambios, también hay un giro en la política exterior y en el modelo de inserción internacional del país. El privilegio conferido al capital implica una redefinición del interés nacional, en cuanto construcción política. Se implementan políticas más agresivas de apertura comercial y de captación de inversiones (y activos en general). Estas transformaciones apuntan a insertar al país en los flujos globales de capital y buscar beneficios de una articulación directa con las potencias mundiales (EE. UU., la Unión Europea y China). La contraparte de este giro es la pérdida de importancia relativa de la región en la política exterior uruguaya. Por un lado, hay un cambio de enfoque sobre la integración regional, especialmente manifiesto en el ámbito del Mercosur. En las últimas tres décadas este se había constituido como el ámbito fundamental de proyección exterior del país y su plataforma de inserción en la economía mundial. Ahora, el nuevo gobierno reclama la apertura del bloque a acuerdos comerciales con terceros, busca aprovechar individualmente la posibilidad de implementar estos acuerdos a diferentes velocidades (previsto, por ejemplo, en el acuerdo en negociación con la Unión Europea) y exige el derecho de negociar acuerdos con terceros por fuera del bloque, al margen de la Decisión 32/00.³ A ello se suma una menor disposición a cooperar con los socios, por ejemplo, en la aplicación de medidas de cooperación fiscal (que afectan los intereses de Argentina) o imponiendo controles sanitarios a la libre circulación de bienes (que afectan a los transportistas brasileños). Estas acciones pueden afectar a un proceso regional que ya venía debilitado y estancado, profundizando las crisis del mercado común y la unión aduanera. Por otro lado, el alejamiento de la región es aún más notorio con relación a la concertación regionalista que caracterizó a los gobiernos anteriores, la cual se manifestaba en la coordinación política en los ámbitos sudamericano o latinoamericano, proyectando intereses comunes e intentando alcanzar esferas de autonomía frente a las potencias (principalmente EE. UU.), limitando su influencia. Por el contrario, Lacalle privilegia la participación en ámbitos hemisféricos y la coordinación de posiciones en trato directo con EE. UU., reforzando el alineamiento hegemónico. Ello se manifiesta en algunos hechos significativos que han acontecido en los primeros meses del nuevo gobierno, como la formalización de la salida de la UNASUR, el retorno al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), algunos entredichos con la dirección de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

³ La Decisión del Consejo del Mercado Común (uno de los órganos decisorios de MERCOSUR) número 32/00 establece en su artículo 1: “Reafirmar el compromiso de los Estados Parte del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200s.asp>. Acceso en: 19 ene. 2021.

(CEPAL) sobre la evaluación de la intervención gubernamental uruguaya en el marco de la pandemia y el apoyo al candidato de EE. UU. a la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Mauricio Claver-Carone, en detrimento de la candidatura impulsada por Argentina. Los cambios en la posición de Uruguay con relación a temas de interés regional son un efecto de la articulación directa con la potencia, sin mayor interés en profundizar el vínculo con la región (a pesar de que ello determine coincidencias de hecho con algunos países vecinos igualmente alineados con EE. UU., típicamente Brasil). Este diagnóstico nos pone frente a un escenario que merece ser analizado también en sus posibles causas. Al analizarlo con una mirada de larga duración histórica, en el sentido de Fernand Braudel (2002), este giro impreso a la política exterior uruguaya puede resultar particularmente contraintuitivo por ocurrir bajo un gobierno del Partido Nacional. Tradicionalmente se considera que esta fuerza política tiene una vocación regional. Tal idea se sustenta históricamente en la alianza de los blancos con las fuerzas federalistas durante las guerras regionales del siglo XIX, pasando por sus posturas críticas hacia las agresiones imperialistas de EE. UU. en Latinoamérica durante la primera mitad del siglo XX, hasta la adhesión de Uruguay a los procesos de integración regional más importantes que integra, la ALALC (1960) y el MERCOSUR (1991), que en ambos acontece casos durante gobiernos blancos. Sin embargo, como se verá, es impreciso y problemático asumir una identificación absoluta, directa y automática de los blancos con la región. A nivel histórico, ha habido varios ejemplos en sentido contrario. Estos se multiplican especialmente a partir de la década de 1960, cuando en la región surge un “latinoamericanismo de izquierda” y, en el contexto general de esa nueva tendencia, la izquierda uruguaya en particular empieza a matizar sus tradicionales posiciones internacionalistas con una mayor identificación con la región. A nivel ideológico, el nacionalismo de los blancos se matiza con una fuerte impronta pragmática, que puede llevar a inclinar la balanza en sentido contrario al que indicarían los valores y herencias de adscripción a una comunidad geográfica, histórica o cultural, sobre todo cuando estos aspectos pueden contraponerse a la persecución de intereses concretos.

Con el objetivo de contribuir a explicar la pérdida de valor de la región en la política exterior del nuevo gobierno, el artículo analiza los cambios recientes en la percepción de la región en la visión internacional de los blancos. A partir del análisis realizado, se afirma que en las últimas décadas los marcos ideacionales del PN se han afirmado en sus componentes pragmáticos en detrimento de sus elementos identitarios. Este ajuste es reconocido y fundamentado por parte de los actores como una respuesta de “adaptación al mundo”. Proponemos, por

lo tanto, que los blancos asocian el aperturismo a una respuesta “moderna” en clave liberal a los tiempos que corren, en detrimento a una priorización de la región que hoy perciben como un “cerco”, más que como una plataforma de proyección. Lo nacional, que antes se preservaba y se componía desde lo regional, parece hoy tener una vocación de diferenciación y proyección solitaria, desvinculada de su contexto geográfico.

Para avanzar en la discusión de este argumento, el trabajo contrapone los planteos tradicionalmente recogidos en la literatura acerca del lugar central que la región ocupa en el pensamiento internacional blanco con el análisis de datos primarios sobre este tema generados en la última década. En particular, se abordan los datos de un censo realizado a los legisladores uruguayos en 2013, en el cual se les preguntó sobre sus preferencias en política exterior, así como de una serie de entrevistas a legisladores, en las que ahondaron en sus puntos de vista y argumentos sobre política exterior. (LÓPEZ BURIAN, 2015).

Estos datos permiten una mejor comprensión de qué factores ideológicos pueden estar detrás del alejamiento de la región impulsado por el actual gobierno. Por un lado, surge del análisis que en el PN no hay una visión monolítica de la política exterior en general, así como tampoco acerca de qué tipo de relación conviene mantener con la región en particular. Con relación a esto último, es interesante observar la heterogeneidad de posiciones acerca del cuál se consideran que es la región: ¿Río de la Plata? ¿Sudamérica? ¿Latinoamérica? ¿El continente americano? Por otro lado, también es notorio cómo los enfoques ideológicos más sustantivos, asociados al destino geográfico rioplatense, la identidad latinoamericana y la herencia ibérica, son permanente matizados por el criterio pragmático, que reivindica la preeminencia del “egoísmo sagrado” del interés nacional por sobre la solidaridad regional y el compromiso integracionista.

Por supuesto, no se plantea que el importante peso de estas cuestiones agote la explicación del giro del gobierno. La particular coyuntura mundial y regional de 2020 tiene un peso importantísimo en la intención de diferenciarse del contexto regional. Pero, en cambio, los factores mencionados subyacen y explican la predisposición ideológica a imprimir tal giro a la inserción internacional del país.

El trabajo se estructura en tres secciones principales, además de la presente introducción y las conclusiones finales. A continuación, se presentan los argumentos teóricos sobre la centralidad de los partidos políticos en la política exterior uruguaya. En la segunda sección, se ofrece una breve exposición sobre el rol que históricamente la región ha jugado en la visión blanca sobre la política exterior del Uruguay. En la tercera parte, se presentan y analizan los datos

cuantitativos y cualitativos aportados por el censo a legisladores y una serie de entrevistas, que permiten visualizar algunos ajustes y giros respecto a la tradicional concepción de la región en el pensamiento internacional presentada en la segunda sección. Por último, el trabajo concluye con una breve discusión sobre el significado de estos cambios en el marco del nuevo gobierno, asociado a la posible irrupción de un “neoherrerismo” en el Partido Nacional.

Partidos políticos e integración regional: enfoques analíticos, selección de los métodos y datos

Una de las discusiones más presentes entre los enfoques teóricos en Relaciones Internacionales se concentra en los factores que explican la acción de los Estados como agentes internacionales. Mientras algunos enfoques ponen énfasis en variables estructurales, otros lo hacen en la agencia, algunos concentrando las explicaciones en factores sistémicos y otros haciendo hincapié en los domésticos. El grado de desagregación de los niveles analíticos también varía, abarcando enfoques que conciben al Estado como un actor racional unificado, hasta los que lo desagregan y repiensan a los agentes en redes transnacionales o a partir de clivajes que no se limitan a las formaciones estatales.

Estas discusiones implican una definición de cómo conceptualizar la política exterior y, por ende, sobre su naturaleza. Mientras algunos enfoques la consideran dentro del marco general de las políticas públicas (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988; LENTNER, 2006), parte de la literatura – especialmente la que abreva en algunas teorías clásicas de las Relaciones Internacionales – considera que tiene aspectos que la singularizan. Pero como bien señala Juliet Kaarbo (2015), la inclusión de factores domésticos a la hora de explicar la política exterior se encuentra presente en algunos de los planteos constructivistas, liberales y realistas neoclásicos.

Más allá de trabajos clásicos que señalan la interacción entre el nivel internacional y el doméstico, y la importancia de las preferencias en la construcción de la política internacional (PUTNAM, 1988; MORAVCSIK, 1997), el papel de los partidos políticos también ha sido subrayado por algunos trabajos en la literatura. Particularmente, Marcel Merle (1985) ha resaltado las interacciones mutuas (*linkages*) entre ambos niveles, posicionando a los partidos políticos como centros de convergencia entre la política doméstica y la exterior.

El caso aquí analizado, se enmarca en la literatura que pone el énfasis en factores domésticos y propone la política exterior como una política de partidos gobernantes e institucionalizados (LÓPEZ BURIAN, 2015; CAETANO;

LÓPEZ BURIAN; LUJÁN, 2016, entre otros). En esta interpretación de la política exterior se hace especialmente hincapié en los partidos y las variaciones de signo ideológico de los gobiernos como algunos de los principales factores que interactúan con variables sistémicas para dar lugar a la orientación de la política exterior uruguaya. La literatura global que da importancia a los actores partidarios en términos generales propone tres aspectos que, combinados o individualmente, explican su posicionamiento. Uno de estos factores puede esquemáticamente categorizarse como “intereses” al incluir aspectos como la intermediación y representación de intereses y la rendición de cuentas frente a su base electoral (*constituency*) (FORDHAM, 1998; CONLEY, 1999). Por otra parte, otros autores dan mayor importancia explicativa a aspectos institucionales como la cohesión, la unidad y la disciplina partidaria (MALLOY, 2003). Finalmente una parte de la literatura pone a los aspectos ideacionales o a la ideología como clave explicativa (THERIÉN; NOEL, 2000; MILNER; JUDKINS, 2004; MARKS; WILSON; RAY, 2002).

Desde la política comparada también se ha mostrado la asociación existente entre ideología y posicionamientos en política exterior. En materia de cooperación internacional los socialdemócratas se inclinan por realizar apuestas más decididas que los liberales (THERIÉN; NOEL, 2000), mientras que en asuntos de comercio internacional hay análisis que muestran como las izquierdas rechazan los acuerdos de libre comercio, que como correlato opuesto son impulsados por las derechas (MILNER; JUDKINS, 2004).

Es de especial interés para este trabajo no solamente reparar en la importancia de las distinciones ideológicas y el papel de los partidos en política exterior, sino también dialogar específicamente con la literatura que busca explicar el posicionamiento de los partidos políticos frente a los procesos de integración regional. Gary Marks, Carol Wilson y Leonard Ray (2002) analizan las posiciones frente a la integración regional utilizando como factores explicativos dos dimensiones, la ideológica (izquierda-derecha) y una dimensión ideacional donde contraponen: ambientalismo/liberalismo y tradicionalismo/nacionalismo. Sus hallazgos muestran la capacidad de estas dimensiones para explicar sus actitudes frente a la integración regional. La literatura sobre parlamentos regionales también subraya la centralidad de la dimensión ideológica, en términos del eje izquierda-derecha, para comprender el posicionamiento de los actores, tanto en términos de decisiones concretas (ATTINÀ, 1990; KREPPPEL; TSEBELIS, 1999; McELROY; BENOIT 2010) como en lo relativo a la formación de coaliciones (NOURY, 1999; HIX, 2002; HIX; NOURY; ROLAND, 2005a, 2005b, 2006, 2009).

Sobre la integración latinoamericana, para los casos de Brasil y Uruguay, trabajos académicos han sustentado que el clivaje izquierda-derecha tiene asociación con una priorización positiva de estos procesos por parte de los partidos de izquierda, mientras que los de derecha aparecen como cuestionadores de la integración regional y algunas formas de regionalismo (ONUKI; OLIVEIRA, 2006; SANTOS, 2006; LÓPEZ BURIAN; SILVA, 2015). Los partidos de derecha argumentan la existencia de “sesgos ideológicos” en el privilegio a la región y reclaman acciones pragmáticas, la cuales también pueden verse como posiciones ideológicas si se deconstruyen estos planteos (LÓPEZ BURIAN, 2016).

En diálogo con esta literatura, para conocer las posiciones del PN de Uruguay frente a los regionalismos y la integración regional se tomaron dos estrategias. La primera es un análisis de tipo histórico, a partir de fuentes secundarias. La segunda es el análisis de datos cuantitativos obtenidos en un censo parlamentario en 2013, que son triangulados con 19 entrevistas en profundidad a informantes calificados.⁴

Tabla 1 – Cantidad y porcentaje de legisladores del Partido Nacional encuestados según cámara y fracción.*

Fracción	Cantidad total de legisladores del PN según cámara		Senadores encuestados		Diputados encuestados		Total	
	Senadores	Diputados	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Herrerismo (H)**	5	17	4	80	16	94	20	91
Alianza Nacional (AN)	4	13	4	100	11	85	15	88
Concertación Republicana Nacional (CRN)	1	0	1	100	-	-	1	100

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

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

** El Herrerismo compitió electoralmente en la elección de 2009 bajo la denominación Unidad Nacional.

Como puede verse en la tabla 1, se logró encuestar al 87,5% de los legisladores del PN, sin tener desbalances significativos por cámaras ni por fracciones.⁵ Con base en la literatura que interpreta la política exterior uruguaya como una

⁴ Tanto el censo parlamentario como las entrevistas fueron realizadas para la elaboración de la tesis doctoral de López Burian (2015).

⁵ Se definieron considerando las listas al Senado que lograron acceder a bancas en esta cámara durante la legislatura 2010-2015.

política de partidos (LÓPEZ BURIAN, 2015; CAETANO; LÓPEZ BURIAN; LUJÁN, 2016, entre otros), proponemos que una forma de conocer sus preferencias es hacerlo a partir de construir nuestras unidades de análisis a partir de unidades de observación. Dado que los partidos uruguayos se componen de fracciones de gran visibilidad pública y con estructuras de liderazgo consolidadas que constituyen en los actores intrapartidarias más disciplinados (BUQUET; CHASQUETTI; MORAES, 1998, p. 21), presentaremos nuestro análisis por partido y por fracción, tanto en el análisis cuantitativo como en el análisis histórico, que se presenta en la próxima sección.

Los blancos, la región y la integración: apuntes sobre una trayectoria histórica y sus transformaciones

Los dos partidos fundacionales de la política uruguaya, el Colorado y el Blanco, constituyen históricamente núcleos fundamentales de ideas y prácticas políticas desde dónde se han generado, en una dinámica relacional, las visiones de la política exterior uruguaya que han sido predominantes a lo largo de la mayor parte de la historia del país. En el marco de esta relación especular, indudablemente los blancos son quienes tradicionalmente han demostrado mayor interés y apego por la región como ámbito fundamental de proyección exterior del país.

En términos ideológicos, la vocación regional blanca se inscribe en un esquema general de corrientes nacionalistas latinoamericanas de signo conservador, regionalista y criollista (ODDONE, 1986), muchas veces asociadas a élites terratenientes, opuestas a las visiones liberales, modernizantes y cosmopolitas (interpretadas por aquellas otras como imposiciones foráneas). En el caso uruguayo, esta oposición ideológica se ajusta en forma cabal a la tradicional relación entre las visiones internacionales de blancos y colorados.

En un trabajo precursor del desarrollo de la política exterior como un campo de estudios específico en Uruguay (REAL DE AZÚA, 1959), ambas visiones partidarias fueron caracterizadas como las dos “tradiciones ideológicas” de la política internacional uruguaya. Por un lado, la colorada “universalista”, históricamente predominante en las posiciones de gobierno, basada en el racionalismo abstracto y más permeable a la influencia de las potencias. Por otro lado, la blanca “resistente” que abreva del nacionalismo latinoamericano para reivindicar la importancia de cuestiones identitarias sustantivas, que constituyen “lo concreto” frente a las abstracciones de la primera. De esta forma, hay una

identidad (católica, latina, hispana, rioplatense) que fundamenta la vocación regional y su resistencia al universalismo. Al decir de Real de Azúa:

[...] la posición resistente proclamó la primacía de lo tangible, de lo propio, de lo probado, de lo próximo. De la Historia, de la Geografía, de la Economía y hasta de la Biología. (...). Afirmó el valor de las afinidades de raza, de origen, de situación geográfica, de vecindad, de estilo de vida. (...). En términos nuestros, defendió entonces la solidaridad regional del Río de la Plata, de lejano abolengo artiguista, la identidad del destino sudamericano, los vínculos raciales e históricos de lo hispánico y lo continental, la persistencia de los impulsos hegemónicos de los imperialismos y muy especialmente del estadounidense. (REAL DE AZÚA, 1959, p. 8-9).

Posteriormente, esta perspectiva fue complementada por otros análisis que, apoyándose en desarrollos teóricos disciplinares, definen ideológicamente la visión internacional blanca en términos de realismo, también contraponiéndola a la colorada, en este caso valorada como idealista (RILLA, 2015). La atribución al pensamiento internacional blanco de un carácter realista no es necesariamente incongruente con la idea de una tradición resistente, pero hace mayor énfasis en la cuestión del interés por sobre la identidad sustantiva como fundamento de la visión internacional. Desde el argumento realista, la vocación regional blanca ha sido interpretada como una búsqueda de generar un equilibrio de poder en el plano continental, balanceando el exceso de poder en favor de EE. UU., la única potencia imperial del continente (GROS ESPIELL, 2001). Como componente de este enfoque realista en la visión internacional blanca, se incluye también la influencia del pragmatismo y el empirismo inglés. Sobre este aspecto hace especialmente énfasis Luis Alberto Lacalle (expresidente entre 1990 y 1995, y padre del actual presidente Lacalle Pou), quien destaca “el empirismo realista que espera encontrarse frente al problema para buscarle solución, su individual solución.” (LACALLE, 1998, p. 24) al caracterizar el pensamiento de Luis Alberto de Herrera (su abuelo y líder histórico del partido).

La vocación regional de los blancos asume diversas expresiones en diferentes épocas. Se manifiesta en forma primigenia a través de una simpatía hacia las causas federales en los países vecinos, una reivindicación nacionalista de la herencia hispánica común y una condena a las acciones imperialistas de las potencias mundiales en la región, vectores que confluyen en un proceso incipiente de construcción regional. Esta expresión de la preferencia por lo

regional se remonta al siglo XIX. Durante las guerras regionales que siguieron a las revoluciones de independencia en el Cono Sur, los blancos tendieron a posicionarse del lado de los bandos federales, desde el federalismo de Juan Manuel de Rosas, en Argentina (1835-1852), hasta la Revolución Federalista de Rio Grande del Sur, en Brasil (1893). Retomando la noción de una visión internacional constituida en forma especular frente a los colorados, la contracara de esta expresión federalista es la oposición común a las fuerzas políticas centralistas y unitarias de Brasil, Argentina y Uruguay, así como a la injerencia de las potencias imperiales europeas en alianza con las anteriores.

Posteriormente, en la primera mitad del siglo XX, ya consolidados los estados sudamericanos, y junto con la irrupción del panamericanismo y la creciente influencia estadounidense sobre Latinoamérica (así como también la influencia de los nacionalismos de derecha en España e Italia, en los cuales los blancos ven un referente latino y católico contrapuesto a la potencia del Nuevo Mundo), la visión internacional de los blancos se torna más decididamente antiimperialista y anti-intervencionista en relación a EE. UU. Luis Alberto de Herrera, líder del partido durante el período, bisabuelo del actual presidente y principal teórico del pensamiento internacional blanco, se refiere al Corolario Roosevelt como “una nueva dilatación de la histórica doctrina Monroe, que va aumentando en volumen a medida que multiplica sus fuerzas la colosal y maravillosa república del Norte, ahora francamente imperialista” (HERRERA, 1905 *apud* VELÁZQUEZ, 1968, p. 43).

Desde la oposición a los gobiernos colorados (que mantenían una inserción internacional “insular”, respaldada en EE. UU. y ajena a lo que sucedía en el resto de Latinoamérica), la mayoría de los sectores blancos se posicionan críticamente frente a acontecimientos que marcaron a la región en el período. Éstos van desde la política del Gran Garrote hasta la férrea oposición a los proyectos de los gobiernos colorados de instalar bases militares estadounidenses en territorio uruguayo durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, sectores minoritarios del Partido Nacional (en particular, los “Blancos Independientes”, opuestos al herrerismo) formaron parte de los gobiernos colorados y adhirieron activamente al alineamiento panamericanista. Al respecto, se destaca la figura del canciller Eduardo Rodríguez Larreta (1945-1947), quien promovió la idea de una “Doctrina de la Intervención Multilateral” (1945) como parte del Sistema Interamericano, también conocida como “Doctrina Larreta” (CERRANO, 2019).

La vocación regional de los blancos asume una nueva naturaleza a partir de la década de 1960, coincidiendo con el retorno del Partido Nacional al

gobierno entre 1958 y 1966, luego de más de 90 años relegado al rol opositor. Las complejidades resultantes del cambio de rol político son especificadas por el particular escenario continental de la época, marcado por la inestabilidad política en el Cono Sur, las tensiones resultantes del triunfo de la Revolución Cubana y el reforzamiento del intervencionismo estadounidense. Dos ejemplos de cómo se inscribe la política exterior de los gobiernos blancos en este complejo escenario (y las contradicciones a las que se ve sujeta) son, por un lado, el rompimiento de relaciones con Cuba en 1964 ante las presiones de Estados Unidos (NAHUM *et al.*, 2011); y, por otro lado, la dura intervención del representante uruguayo ante el Consejo de Seguridad de la ONU, el herrerista Carlos María Velázquez, en ocasión de la invasión de República Dominicana, en 1965. Al respecto, Clemente señala que “El último gesto de independencia [de la política exterior uruguaya en el siglo XX] lo representó el voto de Uruguay en Naciones Unidas para condenar la invasión de los Estados Unidos a República Dominicana” (CLEMENTE, 2005, p. 33), aunque a la postre Velázquez será relevado del cargo por el gobierno blanco.

Esas tensiones van a incidir profundamente en el Partido Nacional, dando lugar a desprendimientos hacia la izquierda de visiones identificadas con el denominado “tercerismo”. En este desprendimiento, la cuestión regional asume un nuevo significado, al irrumpir el latinoamericanismo, en detrimento de la noción de Hispanoamérica, tradicionalmente privilegiada por los blancos.

Por otra parte, durante estos gobiernos blancos el país adhiere al primer gran ensayo de integración regional latinoamericana, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en la que además asume un rol protagónico en la suscripción del Tratado de Montevideo, de 1960. El compromiso de los blancos con este proyecto está asociado a la creciente influencia ejercida por la CEPAL y la idea de planificación del desarrollo, reflejada a nivel nacional en la conformación de la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico). A ello hay que agregar la suscripción del Tratado de Roma (1957), que dio lugar a la Comunidad Económica Europea y fue visto como una amenaza por los países latinoamericanos, cuyas canastas exportadoras se centraban en la venta de bienes del sector primario al viejo continente (sector exportador afín al Partido Nacional). Por más que los logros alcanzados por este primer proceso integracionista hayan sido muy modestos, su significación radica en que aquí comienza un ciclo largo de integración latinoamericana, que dura hasta la actualidad.

Desde entonces, de la mano con las transformaciones del sistema internacional, la región comienza lentamente a tener un papel cada vez más importante

en la inserción internacional de Uruguay, superando la insularidad que caracterizó a la primera mitad del siglo XX. Tal tendencia que se acelera durante la última transición democrática, en la década de 1980, cuando la apuesta regional parece mantenerse independientemente de la alternancia entre partidos de gobierno y tipos de régimen político. Por ejemplo, en la última dictadura cívico-militar (1973-1985) se negocian acuerdos con Argentina y Brasil que anteceden al MERCOSUR, y se finaliza el proyecto de la represa hidroeléctrica binacional de Salto Grande.

A nivel político, el primer gobierno democrático luego de la dictadura, encabezado por el Partido Colorado (PC) (1985-1990), adhiere al proceso latinoamericano de concertación política regional, que intenta acompañar el proceso de redemocratización del Cono Sur, con modestos avances en la construcción de esferas de autonomía frente a EE. UU. Ejemplo de ello es la conformación del Grupo de Apoyo a Contadora (1985), junto con Argentina, Brasil y Perú, que luego pasa a constituir el Grupo de los Ocho y desemboca en el Grupo de Río (1990). Durante este período previo al surgimiento del MERCOSUR el gran líder nacionalista de la época, Wilson Ferreira Aldunate, reafirma la apuesta integradora de los blancos “El Uruguay tiene una tradición artiguista que le impone una voluntad integradora, sin la cual ningún camino de futuro está abierto” (GONZÁLEZ GUYER, 2019, p. 107).

Finalmente, en la última década del siglo XX la apuesta regional se profundiza a través de la creación del MERCOSUR, con lo cual se inicia un nuevo período en la política exterior uruguaya. Bajo la presidencia de Luis Alberto Lacalle (padre del actual presidente), Uruguay suscribe el Tratado de Asunción, que da lugar al Mercosur (1991). Desde entonces, del bloque regional pasa a ser un elemento fundamental en la inserción internacional del país. Como efecto inicial del cambio de régimen se genera una expansión acelerada del comercio intrabloque, que dura al menos hasta las graves crisis económicas que afectaron a los socios del bloque entre 1998 y 2002, durante el período denominado del “Mercosur fenicio” (CAETANO, 2011). Las exportaciones uruguayas de mayor valor agregado van destinadas al bloque, al que se apuesta para suavizar el impacto de la apertura de la economía y desde el cual se intenta negociar acuerdos comerciales con las potencias, como el fallido 4+1 con EE. UU. de la década de 1990 y las dilatada negociación de un acuerdo comercial con la UE (1999-2020). Todo esto es apoyado por Partido Nacional, ya sea como partido de gobierno (1990-1995) o como socio de la coalición de gobierno (1995-2002).

Pero esta situación cambia en el siglo XXI, en el marco de transformaciones más amplias, asociadas al giro a la izquierda latinoamericano, y el surgimiento del denominado regionalismo post-liberal (SANAHUJA, 2008) o post-hegemónico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). Por un lado, el bloque se transforma, dando lugar a lo que Caetano (2011) denomina el “Mercosur social” (2003-2015), en el marco del cual los avances son fundamentalmente políticos y sociales, mientras los estancamientos de la agenda comercial externa y de la convergencia arancelaria se vuelven norma. Por otro lado, el Partido Nacional pasa a integrar la oposición por un largo período de quince años (2005-2020), algo que no sucedía desde la primera mitad del siglo XX.

En este contexto, hay un cambio en las posiciones internacionales de los blancos. A nivel de la concertación regional, se abandona la retórica herrerista anti-intervencionista de otrora, como se observa por ejemplo frente a la crisis política en Venezuela. Con relación al proceso de integración, se rechaza la nueva naturaleza del MERCOSUR y se asume una postura aperturista en la dimensión económica, sustentada en el pragmatismo, como evidencia el apoyo a la búsqueda de un Tratado de Libre Comercio con EE. UU. al margen del MERCOSUR en 2006. En este sentido, el giro en la inserción internacional impulsado por el actual gobierno no sólo pone fin a un modelo de país forjado por los gobiernos de izquierda durante los últimos quince años (como sucede en otros ámbitos de política doméstica), sino que también parece poner fin a un ciclo largo de más de cincuenta años de apuesta a la región, cuyos principales impulsos fueron iniciados por los anteriores gobiernos blancos.

Sin embargo, antes de finalizar esta sección, debe subrayarse que la idea predominante sobre el compromiso imperturbable de los blancos con lo regional, frecuentemente asumida en forma simplista, debe ser relativizada en varios sentidos. A modo de ejemplo, se mencionan tres elementos a considerar. Primero, a nivel ideológico, la preferencia de los blancos por la región, asociada a una visión realista de las relaciones internacionales debe ser matizada por una fuerte impronta pragmática, que en varias ocasiones ha llevado a distanciarse del “vecindario” cuando se estima que la persecución del interés nacional así lo determina, como tal vez lo ejemplifica el rompimiento de relaciones con Cuba en 1964. Segundo, el alineamiento hemisférico de Uruguay impulsado por los gobiernos colorados durante la mayor parte del Siglo XX frecuentemente contó con el apoyo sostenido de fracciones blancas (minoritarias, pero igualmente importantes). Tercero, al menos desde la Revolución Cubana y el surgimiento en Uruguay de una izquierda latinoamericanista, los blancos se alejaron crecientemente de la dimensión política de su compromiso con la región frente

a las potencias (que durante la primera mitad del siglo XX se manifestó como antiimperialismo), para enfocar cada vez con mayor énfasis en su sentido económico-comercial.

En resumen, si bien históricamente los blancos (y, en particular, los blancos herreristas) parecen tener una preferencia por la región, de todos modos las posiciones del Partido Nacional en relación al tema son oscilantes y muchas veces sujetas a contradicciones. En el siglo XXI, los blancos tienden a inclinarse en favor de una visión pragmática y comercialista, que muestra cierta impaciencia en relación al estancamiento del MERCOSUR y gran expectativa sobre las posibilidades de liberalización del comercio mundial. Ello determina que no necesariamente se privilegie el vínculo con la región por sobre las opciones de relacionamiento con el resto del mundo. Todo este recorrido, resultante de un relato necesariamente surgido de interpretaciones históricas, a continuación, es contrastado con los datos concretos acerca de las opiniones expresadas por los legisladores blancos en 2013, cuyo análisis se alimenta de la perspectiva histórica hasta aquí presentada.

Los blancos: una mirada sobre sus preferencias sobre la política exterior, la inserción internacional y los procesos regionales

El análisis de las preferencias del PN en materia exterior convenientemente debe comenzar con una referencia comparada con los otros dos partidos con mayor número de bancas en la legislatura en la que se recogieron los datos (2010-2015), el FA y el PC. En ese momento se consultó a los parlamentarios sobre qué foco territorial debía priorizarse por parte de la política exterior uruguaya: teniendo como opciones la región o el mundo, pero también se registró una respuesta espontánea: ambas.

Analizados como un único grupo, los legisladores priorizaron la apertura al mundo (44,8%) por sobre la región (30,4%), mientras que un 24,4% subrayó su preferencia sobre el equilibrio entre la región y el mundo. En términos agregados, las opciones que incluyen a la región de alguna manera fueron mayoritarias.

En la tabla 2, se presentan los datos segmentados por partido de pertenencia de los legisladores. Los pertenecientes al FA muestran una mayor inclinación por priorizar la región en diferentes formas. El 47% la prioriza y el 28,8% prefiere el equilibrio entre la región y el mundo (28,8%), mientras que solamente el 26,2% se inclina por una visión aperturista. Tanto el PN como el PC tienen como orientación predominante la apertura al mundo, siendo más marcada en el PC (76,2%). En el PN, predomina la visión aperturista (63,9%),

seguida por un 22,2% que se manifiesta a favor del equilibrio entre la región y el mundo, mientras que solamente el 13,9% presenta preferencias de priorización únicamente de la región.

A la luz de los planteos históricos realizados en la sección anterior de este trabajo, la tradición universalista colorada parece reflejarse bien en estas preferencias. Por su parte, en los blancos aparece más marcada la preferencia por el aperturismo que por algún tipo de priorización de la región. Este hallazgo es la puerta de entrada para a continuación analizar en profundidad los posicionamientos del PN en relación con lo regional, haciendo dialogar los datos del censo con las entrevistas realizadas y la reconstrucción histórica propuesta.

Tabla 2 – Foco territorial prioritario de la política exterior, por partido

Partido	Región		Mundo		Ambas		Total
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia
FA	31	47,0	16	24,2	19	28,8	66
PN	5	13,9	23	63,9	8	22,2	36
PC	2	9,5	16	76,2	3	14,3	21
PI	-	-	1	50,0	1	50,0	2

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

La tabla 3 contribuye a comprender cuál es la región que está presente en sus preferencias (como foco territorial priorizado o en equilibrio con la apertura al mundo). Esto se recogió mediante una pregunta abierta, por lo tanto, no aparece una categoría residual “otros”.

Tabla 3 – Región a la priorizada en política exterior por los legisladores del PN

Partido			Frec.	%	% válido
PN	Válidos	Río de la Plata	2	5,6	15,4
		Mercosur	6	16,7	46,2
		Sudamérica	1	2,8	7,7
		Hispanoamérica	1	2,8	7,7
		Latinoamérica	1	2,8	7,7
		Las Américas	2	5,6	15,4
		Total	13	36,1	100,0
Perdidos	No corresponde que respondan		23	63,9	
Total			36	100,0	

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

La región que está presente mayoritariamente en los blancos que manifiestan preferencias de este tipo es el MERCOSUR. Las Américas y el Río de la Plata comparten el segundo lugar en las preferencias. Esta última referencia regional se vincula con lo hispanocriollo y la tradición resistente en política exterior, pero como se ve es tanto en términos absolutos como relativos, muy menor en el marco del 36,1% del total de los legisladores blancos que manifiestan algún tipo de preferencia sobre la región.

Tabla 4 – Institución aproximada a la idea de región a la priorizada en política exterior por los legisladores del PN

Partido			Frec.	%	% válido
PN	Válidos	MERCOSUR	8	22,2	61,5
		UNASUR	1	2,8	7,7
		OEA	4	11,1	30,8
		Total	13	36,1	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	23	63,9	
Total			36	100,0	

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

Esta tendencia se ve reforzada por los datos presentados en la tabla 4, donde se les pide a los legisladores blancos que señalen cuál institución se aproxima más a su idea de región priorizada en política exterior. La mayoría se inclina por el MERCOSUR. El espacio sudamericano, representado por UNASUR, recibe solamente una mención y el latinoamericano, representado por la CELAC, ninguna. Por su parte, la OEA como espacio panamericano recibe la mitad de las menciones que tiene MERCOSUR. Esto hace visible un cambio importante que puede estar mostrando las transformaciones señaladas a partir del análisis en perspectiva histórica, que propusimos en el apartado anterior.

Como se ha señalado en la primera sección de este trabajo, la literatura muestra que la integración regional es un punto de disenso entre partidos posicionados de forma diferente en el eje ideológico izquierda-derecha. En el caso del Mercosur, mientras en el plano económico-comercial la flexibilización del bloque es el norte para los partidos de centro derecha y derecha, en la dimensión política argumentan la existencia de un sesgo ideológico hacia la izquierda y, por lo tanto, rechazan profundizar estos aspectos del proceso de integración regional.

La tabla 5 busca dar una mirada interpartidaria sobre dos cuestiones claves de la integración regional que afectan la soberanía, al referirse a arreglos

institucionales supranacionales o intergubernamentales. Para los legisladores del izquierdista FA la aceptación de arreglos institucionales supranacionales es mayoritaria. En cambio, el PN muestra una mayoría en desacuerdo con esta idea, pudiendo esto ser fundamentado con los argumentos presentados en la sección anterior de este trabajo, donde se mostraba el “*egoísmo sagrado*” del nacionalismo soberanista estructurante de la tradición resistente y de la concepción realista del interés nacional. Dentro del PC, se visibiliza una mayoría contraria a la supranacionalidad también. De esta forma, el eje izquierda-derecha parece ordenar bien la distribución de estas posiciones, más aún si se ve que el centrista Partido Independiente (PI) queda ubicado en medio de las posturas del FA por una parte y de blancos y colorados por otra.

Tabla 5 – Percepciones de los legisladores uruguayos en torno a la soberanía, la supranacionalidad y la intergubernamentalidad en procesos de integración regional

Partido	Los procesos que construyen supranacionalidad fortalecen a los Estados Partes al generar una nueva soberanía ampliada y compartida			Las instituciones intergubernamentales del MERCOSUR son las que mejor preservan la soberanía nacional		
	Acuerdo	Desacuerdo	NS/NC	Acuerdo	Desacuerdo	NS/NC
FA	62	2	2	26	31	9
PN	10	25	1	6	27	3
PC	8	10	3	5	13	3
PI	1	1	0	0	2	0

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

La triangulación de los datos cuantitativos, provenientes del censo, con los cualitativos obtenidos de las entrevistas en profundidad, permiten proponer que el cuestionamiento al MERCOSUR presente en los blancos, pero también en el PC, es bidimensional. La primera dimensión es portadora de una crítica que parte de una mirada normativa que concibe al libre comercio como la mejor vía de crecimiento. La segunda se concentra en el cuestionamiento de acuerdos supranacionales que se perciben como vulneradores de la soberanía nacional. Sin embargo, estas posiciones de cuestionamiento al Mercosur no afectan la percepción sobre su relevancia e influencia en la política exterior uruguaya.

Para dar una mirada a la interna del PN, dado el carácter fraccionalizado de los partidos uruguayos y la estructura bipolar de su competencia interna, pueden agruparse sus fracciones a partir de dos alas, una izquierda y una derecha. El criterio utilizado para hacer este agrupamiento de fracciones fue

considerar dentro del ala derecha o izquierda del PN a las fracciones según su posición en relación con la media que resulta de la autoidentificación de los miembros de cada partido e imputando la ubicación de cada fracción a partir de la media de la autoidentificación de sus miembros. Debe aclararse que este es un posicionamiento relativo a la interna partidaria. Por tanto, no debe interpretarse que hay blancos de derecha y blancos de izquierda, sino que hay dos alas dentro de un partido, el cual se ubica a la centro derecha y derecha. El ala izquierda del PN quedó compuesta por Alianza Nacional (AN) y la Concertación Republicana Nacional (CRN) mientras que en el ala derecha quedó situado el Herrerismo (H).

Tabla 6 – Región a la priorizada en política exterior por los legisladores del PN (respuestas segmentadas por ala de partido)

Ala			Frec.	%	% válido
Ala izquierda PN	Válidos	Río de la Plata	1	6,3	14,3
		Mercosur	3	18,8	42,9
		Sudamérica	1	6,3	14,3
		Las Américas	2	12,5	28,6
		Total	7	43,8	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	9	56,3	
	Total	16	100,0		
Ala derecha PN	Válidos	Río de la Plata	1	5,0	16,7
		Mercosur	3	15,0	50,0
		Hispanoamérica	1	5,0	16,7
		Latinoamérica	1	5,0	16,7
		Total	6	30,0	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	14	70,0	
	Total	20	100,0		

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

La tabla 6 segmenta por alas de partido las respuestas presentadas en la tabla 3 sobre la región a la que refieren los legisladores blancos en sus referencias. Una mirada a estos datos permite pensar y analizarlos a la luz de la trayectoria histórica las tradiciones partidarias. Ambas alas ven al MERCOSUR como la región, pero el Herrerismo en el ala derecha del partido presenta una serie de respuestas vinculables con lo hispanocriollo (que caracteriza al pensamiento

de Herrera), mientras que el ala izquierda – no herrerista – se inclina por las Américas, posición que podría recordar a los planteos de la “Doctrina Larreta”.

La lectura de las entrevistas y los datos del censo muestran que el PN presenta dos tendencias internas. Una prioriza la visión instrumental de lo regional, como plataforma de apertura comercial en clave liberal. La otra incluye en la dimensión regional elementos políticos, atribuyéndole significados que van más allá de la mera base de proyección y negociación comercial. Sin embargo, estas tendencias atraviesan las fracciones y hay percepciones que las colocan como relevantes mientras otras las minimizan. Por ejemplo, al ser entrevistado, un senador subrayaba los acuerdos de esta manera:

En este tema ha habido consensos. Si interpretamos que Alianza Nacional y el Herrerismo vendrían a ser la prolongación de las dos corrientes históricas que el Partido Nacional tuvo en el siglo pasado [XX] creo que hay muchos puntos de acercamiento y no hay puntos de discrepancia esenciales. (LÓPEZ BURIAN, 2015, p.249-250).

Sobre este comentario deben hacerse algunas observaciones analíticas. La mirada aquí presentada simplifica complejidades históricas y no problematiza relecturas de las tradiciones que los actores fueron realizando como parte de la construcción de sus posiciones políticas. Por otra parte, fruto de la competencia interna, los políticos del PN tienen una dinámica de realineamiento que hace porosos los límites entre filas herreristas y no herreristas, y viceversa, a partir de incentivos y estrategias de tipo electoral. Sin embargo, también se registraron en las entrevistas posiciones marcadamente ideológicas que señalan la transformación del herrerismo en la década de 1990. Un senador no herrerista sostuvo sobre estas transformaciones:

La ruptura de la década del noventa con sus raíces y su matriz provocó esto. El Partido Nacional proviene de una matriz ideológica [...], los blancos somos antimperialistas, federales, rosistas [...]. Me identifico con Oribe. Soy anti imperialista. Para mí la nación es América Latina. [...] El herrerismo tiene una mirada más nacionalista, más encerrada y ve las alianzas por la vía del comercio. Eso yo no lo comparto. [...] El herrerismo se quedó en el neoliberalismo de los noventa. Para mí el quiebre del partido estuvo ahí, porque el Partido se transformó por la necesidad de ganar el gobierno. Fue influenciado exteriormente por el Consenso de Washington, que penetró en el modelo económico. El modelo de Wilson

Ferreira murió con él en 1989. El Partido gobernó, bastante bien en muchas cosas, pero lejos del wilsonismo. En lo que tiene que ver con la integración nada que ver, el partido gobernó como un partido liberal. Para mí ahí quebró el partido [...], ahí se separó de sus raíces. Se aproximó al Partido Colorado, liberal y unitario. Para ganar una elección hicieron la reforma de 1996. Para ganar una elección formaron el “partido rosado” y terminaron entreverados, sin saber quiénes son ni respetar sus matrices. (LÓPEZ BURIAN, 2015, p.192).

En el mismo sentido, también desde el ala no herrerista, la crítica al herrerismo se da a partir de resaltar sus aspectos soberanistas y la falta de relevancia sustantiva de la región:

El liderazgo herrerista desde hace unos años ha ignorado lo regional, porque es claro que para un país chico como Uruguay, la integración le da una dimensión nacional mayor. Están convencidos de ser nacionalistas, pero han perdido la posibilidad de comprender que la integración es la mejor forma de crecer en lo nacional. Y quedan rodeados de una serie de prejuicios ideológicos que creen que ceder espacios de soberanía, como han tenido que hacer los europeos en la Unión Europea, es malo. Espacios que no son de soberanía porque no lesionan la nación. (LÓPEZ BURIAN, 2015, p.250).

Este clivaje, entre una visión herrerista y una no herrerista de la política exterior, está presente a la interna del PN. El herrerismo explicita de forma pragmática su mirada sobre la región, como podemos verlo en las palabras de un senador de este sector: “La región es instrumental. Creo en un MERCOSUR que sea un trampolín y no un fin en sí mismo.” El propio expresidente Luis Alberto Lacalle ha reivindicado el papel económico-comercial del Mercosur, criticando el fortalecimiento de la dimensión política de la integración. En 2012 Lacalle señalaba:

Yo no reconozco este Mercosur como mi hijo. Con los otros tres padres que fundamos dijimos que el objetivo era el comercio libre, inversiones, más trabajo, pero no para un club político y menos para un club político de izquierda. Mercosur se volvió una especie de liga de políticos de izquierda (NO RECONOZCO..., 2012).

El énfasis comercialista, aperturista en clave liberal, parece haberse instalado como la mirada predominante en el PN (aunque con algunos cuestionamientos). Esta posición instrumentaliza la región o incluso, al verla como una traba, prescinde de ella. Un senador herrerista señaló al ser entrevistado que: “El ideal es el comercio libre y absoluto”. En el mismo sentido, otro senador herrerista afirmó que: “El interés nacional es el desarrollo de su pueblo. Para un país netamente exportador como Uruguay, esto es, conseguir clientes en el mundo. Vencer el proteccionismo”. Concluyendo con la siguiente idea: “Nuestros aliados son nuestros clientes y están afuera de la región”. (LÓPEZ BURIAN, 2015, p.297).

La apertura comercial como norte estratégico condiciona la mirada sobre la integración y la cuestiona. El “egoísmo sagrado” y el pragmatismo presente en los herreristas alejan a Uruguay de la región. Un diputado de este sector sostenía: “Los estados no tienen ni amigos permanentes ni enemigos permanentes, tienen intereses permanentes. El interés nacional no se puede confundir con el interés latinoamericano. Puede confluír a veces” (LÓPEZ BURIAN, 2015, p.298). Para luego sostener la importancia de flexibilizar el relacionamiento de Uruguay con sus socios del Mercosur. Otro senador herrerista subrayaba la vocación comercialista que debería tener, a su juicio, la política exterior uruguaya, enfatizando esto también en las funciones de la diplomacia del país:

¿Qué hacemos con los cuarenta y cinco embajadores? El que está en Washington tiene un alto contenido político. Los que están en Buenos Aires o Brasilia también. Los demás tienen que ser vendedores. [...] Los embajadores uruguayos tienen que andar como los visitantes médicos, con la valija vendiendo. (LÓPEZ BURIAN, 2015, p.298).

Los blancos desde las décadas de 1990 comenzaron un proceso de acentuación del pragmatismo en clave liberal en lo económico y realista en lo político, retomando ideas que vienen de su tradición política, en la que se fueron diluyendo los aspectos identitarios de corte regionalista. Así lo sintetizaba un senador herrerista al ser entrevistado: “Clientes de todos, amigos de muchos, aliados de quienes nos convenga, parecidos a algunos, iguales a nadie. [...] No hay ni amigos ni aliados, hay intereses”. (LÓPEZ BURIAN, 2015, p.298).

Comentarios finales

La postura del Partido Nacional en materia de política exterior y, en particular, con respecto al relacionamiento con la región, ha cambiado en el siglo XXI. Ese cambio ha sido principalmente impulsado por los cambios en la posición del herrerismo, sector predominante al interior del partido y heredero de las concepciones más originales y características del pensamiento internacional blanco durante el siglo XX.

El énfasis comercialista y pragmático parece marcar un nuevo rumbo hacia un neoherrerismo que hoy es central en la mirada de los blancos. Realismo y pragmatismo se transforman en los ejes de la política exterior de los blancos de hoy, que doctrinariamente son liberales en lo económico y por ello ven a la región como una traba para el relacionamiento externo del país. Tanto herreristas como no herreristas convergen en esta retórica.

Al discutir en el Senado en 2006 la posibilidad de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE. UU., el senador herrerista Luis Alberto Heber, señalaba sobre los acuerdos de libre comercio bilaterales: “Me refiero a las instrumentaciones y adecuaciones que ha puesto en práctica a lo que es hoy un mundo pragmático, comercial y globalizado. Los que no se prepararon para esos cambios sumieron a sus pueblos en la pobreza y en la miseria; eso es muy claro.” (URUGUAY, 2006). Y en el mismo sentido señalaba, Jorge Larrañaga, el principal líder del ala no herrerista del partido:

El Partido Nacional cree en el Mercosur, pero no en éste de la hipocresía, de la pequeñez, de la estridencia, de los discursos populistas [...]. El Mercosur es un proyecto comercial [...] abierto que le permita al país insertarse en la región [...] que nos posibilite abrirnos al resto del mundo. [...] el Mercosur tiene que ser una oportunidad, pero no puede ser una trampa. [...] los fines y objetivos [...] son esencialmente comerciales y se resumen en la constitución de un mercado común. (URUGUAY, 2006).

Para esta visión el MERCOSUR es un bloque que opera como cerco y no como plataforma de proyección, mientras el regionalismo es una concertación política sesgada ideológicamente. La solución aparece inspirada en el aperturismo liberal, discursivamente fundamentada como la única alternativa pragmática posible, ineluctable y libre de todo atisbo ideológico. Así lo señalaba Larrañaga cuando era senador en 2006: “[...] se reconoce a los acuerdos de libre comercio como la mejor alternativa legal para, efectivamente, lograr ventajas arancelarias

en el comercio de bienes y servicios en el marco de la OMC. No existe otra alternativa viable: es TLC o nada.” (URUGUAY, 2006).

En 2020 el PN inició un nuevo gobierno de coalición luego de 15 años de gobiernos frenteamplistas. Las señales muestran que se está reorientando la política exterior y el modelo de inserción internacional del país. El Uruguay de la Coalición Multicolor parece querer insertarse al país en los flujos globales de capital y buscar beneficios de una articulación directa con las potencias mundiales (EE. UU., la Unión Europea y China). Mucho de esto es aún retórica y si bien las preferencias entre el PN y el PC (cuando estaban en la oposición) parecen converger en este punto, otros actores de la coalición pueden generar escollos.⁶ Aún resta ver cuánto el gobierno intentará y podrá avanzar efectivamente en tal sentido.

De todos modos, más allá de la incertidumbre, algo es claro: hay una pérdida de importancia relativa de la región en la política exterior uruguaya impulsada por el gobierno de Lacalle Pou. El reclamo por la apertura y la flexibilización del MERCOSUR y su reposicionamiento frente al regionalismo muestra este movimiento, que incluso implica un acercamiento a EE. UU. y a la concertación hemisférica en detrimento de los espacios sudamericanos y latinoamericanos.

En pocos meses Uruguay formalizó su salida de la UNASUR, retornó al TIAR y apoyó al candidato de EE. UU. al BID y no al candidato argentino. La búsqueda de tener una articulación directa con la potencia y no profundizar el vínculo con la región emerge como acción. Esto, conjugado con el aperturismo liberalizante, es coherente con algunas transformaciones que los marcos ideacionales blancos parecen haber registrado en las últimas décadas, como hemos intentado mostrar aquí. El herrerismo, otrora regionalista y antimperialista por identitario, pragmático y realista, fue mutando. Lo identitario y regionalista se fue diluyendo en el marco de su marco ideacional partidario. Un neoherrerismo pragmático y realista, pero, sobre todo, profundamente liberal gobierna hoy. La dinámica política partidocrática y partidocéntrica del Uruguay en el marco de un gobierno de coalición podría cambiar la orientación de la política exterior (LÓPEZ BURIAN, 2015) en consonancia con las preferencias del PN y probablemente las de sus socios de coalición. La política doméstica condicionará el juego, pero las dinámicas globales y regionales determinarán los márgenes de maniobra y el horizonte de lo posible.

⁶ El conservador y derechista partido Cabildo Abierto (CA) es un nuevo actor del que aún sabemos poco. CA tiene una retórica antiglobalista como el resto de las derechas neopatriotas (SANAHUJA, 2019), pero podría tener una perspectiva liberalizante en el comercio internacional, como lo tienen el Brasil, de Jair Bolsonaro, dados también los vínculos con la producción agropecuaria en sus bases sociales de apoyo.

BIBLIOGRAFIA

ATTINÀ, F. The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties. **European Journal of Political Research**, Amsterdam, v.18, p. 551-579, 1990.

BRAUDEL, F. La larga duración. *In*: BRAUDEL, F. **Las Ambiciones de la Historia**. Barcelona: Crítica. 2002. p. 147-177.

BUQUET, D.; CHASQUETTI, D.; MORAES, J. **Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?**. Montevideo: ICP – CSIC, 1998.

CAETANO, G. Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011). *In*: CAETANO, G. (coord.). **MERCOSUR 20 años**. Montevideo: CEFIR, 2011. p. 21-74.

CAETANO, G.; LÓPEZ BURIAN, C.; LUJÁN, C. La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010-2015). *In*: BUSQUETS, J.; BENTANCUR, N. (coord.). **El decenio progresista: Las políticas públicas de Vázquez a Mujica**. Montevideo: Fin de Siglo, 2016. p. 279-300.

CERRANO, C. El impacto de la doctrina Larreta en la política interna uruguaya: la Argentina peronista en la mira (1945-1946). **Revista de la Facultad de Derecho**, Montevideo, Uruguay, n.47, jul-dic. 2019.

CLEMENTE, I. **Política exterior de Uruguay, 1830–1985: tendencias, problemas, actores y agenda**. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, 2005. (Documentos de Trabajo, 69).

CONLEY, R. Dreading Presidential Fast-Track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress. **Political Research Quarterly**, Thousand Oaks, CA, v.52, n.4, p. 785-799, 1999.

FORDHAM, B. Economic Interests, Party and Ideology in Early Cold War Era U.S. Foreign Policy. **International Organization**, New York, v.52, n.2, p.359-396, 1998.

GONZÁLEZ GUYER, F. Wilson y el nacionalismo latinoamericanista. *In*: CAETANO, G.; CORBO, D. **Wilson. Libertad, desarrollo y nación**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2019. p.93-109.

GROS ESPIELL, H. **Temas internacionales**. Madrid: Melibea Ediciones, 2001.

HIX, S. Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament. **American Journal of Political Science**, Charlottesville, VA, v.46, n.3, p. 688-698, 2002.

HIX, S.; NOURY, A; ROLAND, N. Voting patterns and alliance formation in the European Parliament. **Philosophical Transactions of the Royal Society**, London, v.364, p. 821-831, 2009.

HIX, S.; NOURY, A; ROLAND, N. Dimensions of Politics in the European Parliament. **American Journal of Political Science**, Charlottesville, VA, v.50, n.2. p. 494-511, 2006.

HIX, S.; NOURY, A; ROLAND, N. **Democracy in the European Parliament**. 2005a. First draft. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/265099430_Democracy_in_the_European_Parliament. Acceso en: 19 ene. 2021.

HIX, S.; NOURY, A; ROLAND, N. Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament 1979-2001. **British Journal of Political Science**, New York, v.35, n.2. p. 209- 234, 2005b.

INGRAM, H.; FIEDERLEIN, S. Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy. **The Western Political Quarterly**, Salt, Lake City, UT, v.41, n.4, p. 725-745, 1988.

KAARBO, J. A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory. **International Studies Review**, Oxford, v.17, n.2, p. 189-216, 2015.

KREPPPEL, A.; TSEBELIS, G. Coalition Formation in the European Parliament. **Comparative Political Studies**, Beverly Hills, v.32, p. 933-967, 1999.

LACALLE, L. **Herrera, un nacionalismo oriental**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1998.

LENTNER, H. Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. **Review of Policy Research**, Knoxville, TN, v.23, n.1, p. 169-181, 2006.

LÓPEZ BURIAN, C. El pragmatismo como ideología: José Serra y la política exterior brasileña. **Observatorio de Política Exterior Uruguay**, Montevideo, v.8, p. 5-13, 2016.

LÓPEZ BURIAN, C. **Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015)**: La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores. 2015. 406p. Orientador: Carlos Luján. Tesis (Doctorado en Ciencia Política) - Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2015.

LÓPEZ BURIAN, C.; SILVA, R. El discurso político partidario sobre la política exterior en Brasil y Uruguay (2003-2014). **Revista Uruguay de Ciencia Política**, Montevideo v.24, n.2, p. 67-84, 2015.

MALLOY, J. High Discipline, Low Cohesion? :The Uncertain Patterns of Canadian Parliamentary Party Groups. **Journal of Legislative Studies**, London, v.9, n.4. p. 116–129, 2003.

MARKS, G.; WILSON, C.; RAY, L. National Political Parties and European Integration. **American Journal of Political Science**, Charlottesville, VA, v.46, n.3, p. 585-594, 2002.

McELROY, G.; BENOIT, K. **Policy positioning in the European Parliament**. Conferencia Piredeu. Bruselas, 18 y 19 nov. 2010.

MERLE, M. **Politique intérieure et politique extérieure: Forces et enjeux dans les relations internationales**. París: Economica, 1985.

MILNER, H.; JUDKINS, B. Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy? **International Studies Quarterly**, Oxford, v.48, p. 95-119, 2004.

MORAVCSIK, A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, New York, v.51, p.538-541, 1997.

NAHUM, B.; FREGA, A.; MARONNA, M.; TROCHON, Y. **El fin del Uruguay liberal (1959-1973)**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2011.

NO RECONOZCO este Mercosur como mi hijo. **Portal 180**, Montevideo, 1 jul. 2012. Disponible en: http://www.180.com.uy/articulo/27192_No-reconozco-este-Mercosur-como-mi-hijo. Acceso en: 19 ene. 2021.

NOURY, A. Ideology, Nationality and Euro-Parliamentarians. **European Union Politics**, New York, v.3, n.1, p. 33-58, 1999.

ODDONE, J. A. Regionalismo y nacionalismo. *In*: ZEA, L. **América Latina en sus ideas**. México D. F.: UNESCO, 1986. p. 201-238.

ONUJI, J.; OLIVEIRA, A. de. Eleições, Política Externa e Integração Regional. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.27, p. 13-29, 2006.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, New York, v.42, p. 427-460, 1988.

REAL DE AZÚA, C. Política internacional e ideologías en el Uruguay. **Marcha**, v. 20, n. 966, 1959. Disponible en: http://www.autoresdeluruguay.uy/biblioteca/Carlos_Real_De_Azua/lib/exe/fetch.php?media=politica_internaciona.pdf. Acceso en: 19 ene. 2021.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. London: Springer, 2012.

RILLA, J. Prólogo. *In*: METHOL FERRÉ, A. **El Uruguay como problema**. Montevideo: HUM, 2015. p. 7-17.

SANAHUJA, J. Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v.28, n.1, p. 59-94, 2019.

SANAHUJA, J. A. Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *In*: MARTÍNEZ, L.; PEÑA, L.; VÁZQUEZ, M. (ed.). **Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009**. Buenos Aires: Cries, 2008. p. 11-54.

SANTOS, F. Integração regional e as eleições presidenciais de 2006 no Brasil. **Análise de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 2, 2006.

THÉRIEN, J.; NOEL, A. Political Parties and Foreign Aid. **The American Political Science Review**, Cambridge, v.94, n.1, p. 151-162, 2000.

VELÁZQUEZ, C. **La política internacional en el pensamiento de Luis Alberto de Herrera**. Shrewsbury: Wilding and Son, 1968.

URUGUAY. Diario de Sesiones de la Cámara De Senadores. **Sesiones de los días 22-23/08/2006**. Montevideo, 2006. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diarios-de-sesion>. Acceso en: 19 jan. 2021.

Recebido em: 13 de setembro de 2020

Aprovado em: 15 de outubro de 2020