

**EL DISCURSO POLÍTICO PARTIDARIO SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR:
BRASIL Y URUGUAY EN PERSPECTIVA COMPARADA (2003 – 2014)***

*Party political discourse on foreign policy: Brazil and Uruguay in comparative perspective
(2003 - 2014)*

Camilo López Burian**
camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy
Universidad de la República, Uruguay

Rodinei Tarciano Silva***
rodinei.tarciano.silva@gmail.com
Universidade Federal de São Carlos, Brasil

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

*** Doctor en Ciencia Política, Universidade Federal de São Carlos, Brasil. Auditor fiscal del Gobierno del Distrito Federal. Monitor del Programa Brasília Sem Fronteiras, Arizona State University y Georgetown University. Correo electrónico: rodinei.tarciano.silva@gmail.com

Resumen: La llegada de partidos de izquierda al gobierno, al inicio del presente siglo, pautó la reorientación de las políticas exteriores de algunos países sudamericanos. Esto hace relevante analizar a los partidos políticos y a los legisladores en el espacio parlamentario como actores clave para comprender la orientación de la política exterior. Para ello se abordan dos casos en perspectiva comparada: Brasil y Uruguay. Se argumenta que las ideas políticas, vehiculizadas a través del discurso parlamentario, son una variable importante a la hora de explicar los cambios en esta arena de políticas. Las conclusiones, por una parte, comprueban que hay un clivaje izquierda-derecha, partidario e ideológico, en el discurso político de los parlamentarios brasileños y uruguayos sobre la política exterior, y por otra parte aportan al debate sobre la construcción de un marco analítico sobre las ideas en esta arena de política en América Latina.

Palabras Clave: política exterior, discurso político partidario, partidos políticos, Brasil, Uruguay

Abstract: The rise of leftist parties to power in Latin America have reoriented the foreign policy in South America in the beginning of the 21st Century, which urges new political analysis on political parties and on legislators in the parliamentary floor, once they are the key actors to understand the political guidelines about foreign policy. In this context, this paper examines two cases in comparative analysis: Brazil and Uruguay. The premise is that political ideas, put across through parliamentary discourse, are an important variable to explain political changes in the policy realm. The conclusions confirm our assertion that there is a relevant party right-left cleavage in the parliamentary discourse in Brazil and Uruguay legislatures on foreign policy, whose political discourse matters in building a new analytic framework on foreign policy analysis in Latin America.

Key Words: foreign policy, party political discourse, political parties, Brazil, Uruguay

Introducción

El “*giro a la izquierda*”, de inicios del siglo XXI, trajo aparejada la reorientación de las políticas exteriores de algunos países sudamericanos. En este contexto se aborda a los partidos políticos y a los legisladores en el espacio parlamentario como actores clave para comprender la orientación de la política exterior. Los casos que aquí se trabajan en perspectiva comparada son Brasil y Uruguay.

Este análisis se estructura en cinco secciones. La primera explicita las unidades de análisis y de observación que se escogieron, presenta las variables seleccionadas, repasa parte de la literatura que aborda la temática relativa a los partidos y la política exterior y plantea las hipótesis de trabajo. La segunda sección se focaliza en los aspectos teóricos y metodológicos, donde se fundamenta el enfoque y la selección de los casos y el período abordado. Las siguientes dos secciones abordan el estudio de los debates sobre política exterior en los senados de Brasil y Uruguay, para llegar al último punto donde se presentan las consideraciones finales del trabajo.

El argumento que se presenta sostiene que las ideas políticas, vehiculizadas a través del discurso parlamentario, son una variable importante a la hora de explicar los cambios en esta arena de políticas, a partir de la existencia de un clivaje izquierda-derecha, partidario e ideológico, en el discurso político de los parlamentarios brasileños y uruguayos sobre la política exterior. A la vez, este trabajo contribuir al debate sobre la construcción de un marco analítico sobre las ideas en esta arena de política en América Latina.

1. Partidos políticos y política exterior

Este trabajo aborda a la política exterior como variable dependiente, siendo sus posibles orientaciones valores que puede asumir. Los actores que se consideran centrales en el proceso de esta política son los partidos políticos, mientras que tomaremos a los parlamentarios como unidades de observación que nos permiten construir las unidades de análisis. Y se entenderá, entonces, por actor a un grupo o individuo con identidad, estrategia y recursos para llevar adelante su acción y por instituciones a las reglas formales e informales que son creadas y modificadas por los actores y a la vez condicionan el comportamiento de los mismos (Acuña y Chudnovsky 2013).

El foco estará puesto en el marco institucional y la interacción de los actores en este contexto, considerando que la variable discurso político, en tanto contingente y vehiculizador de las ideas políticas, es un atributo clave de los actores para comprender como se orienta la política. La implementación efectiva de estas orientaciones dependerá de las configuraciones de los escenarios político-institucionales específicos de cada situación, con gobiernos de partido, de coalición, con mayorías propias o no.

La política exterior como cualquier política pública está compuesta de un contenido viabilizado a través de un proceso, siendo ambos factores igualmente relevantes. Su contenido es normativamente orientado por un conjunto de principios u objetivos que, como se verá más adelante, se encuentran en el nivel de las filosofías públicas o las ideas programáticas que luego devendrán en soluciones concretas de políticas. La puesta en marcha de acciones para abordar un problema o la decisión de no actuar son en sí mismas políticas, en acción u omisión. Estas líneas de acción se implementarán a través de decisiones que desembocarán en instrumentos tales como leyes, acuerdos, etc. Siendo estos fruto del ciclo de la política pública (Mancebo 2002: 140 – 141).

La perspectiva analítica asumida no toma a la política exterior como producto decisorio de un actor racional unificado, sino como resultante de un proceso donde intervienen actores en dos arenas de juegos conectadas. Este enfoque, conocido como el *“juego a dos niveles”* (Putnam 1988), concibe que los negociadores internacionales que intervienen en esta arena en la cual tienen incentivos y constricciones, actúan teniendo en cuenta el juego doméstico, intentando maximizar las preferencias de los actores que forman parte de su coalición de apoyo. A nivel nacional se desarrolla una dinámica donde los grupos de presión en torno a un asunto buscan promover sus intereses mientras que los gobernantes intentan construir coaliciones para mantener o ampliar su poder a partir de las interacciones con estos grupos. A la vez, a nivel internacional los gobernantes persiguen maximizar las posibilidades de satisfacer demandas internas y minimizar posibles consecuencias negativas. El equilibrio óptimo que el autor busca identificar es el que se genera en escenarios donde las ganancias

son consistentes en ambos niveles. Es relevante también señalar que Robert Putnam marca la importancia de lograr los votos necesarios para ratificar los acuerdos o internalizar las normas. Estos dos juegos anidados no pueden ser ignorados por ninguno de los actores (Putnam 1988: 434). En este modelo, el Presidente y el Canciller actúan en el exterior y a nivel doméstico pues interactúan en este nivel con el Parlamento y con grupos de interés. Podría agregarse también con otros actores (ministerios) en el Gabinete y con sus bases electorales y la ciudadanía en general.

Como han señalado Janina Onuki y Amâncio de Oliveira, los partidos inciden en la política exterior ejerciendo directa influencia en la toma de decisiones en el ámbito del Poder Ejecutivo (en gobiernos de partido o de coalición), a través del Presidente, del Ministro de Relaciones Exteriores u otros ministros que, integrando el Gabinete, que pueden participar de las decisiones en algunos temas de política exterior. O indirectamente al participar del sistema de pesos y contrapesos en el proceso de formulación o implementación de políticas, sea mediante la intervención del Parlamento en la ratificación de tratados, convenios u otras normativas relativas a la política exterior, o a través de la fiscalización y el control político del Legislativo sobre el Ejecutivo (Onuki y Oliveira 2010: 146). Los partidos también pueden ejercer su influencia sobre la burocracia especializada del Ministerio de Relaciones Exteriores, sea a través de la conducción política de los cargos de dirección, o mediante el relacionamiento informal entre los diplomáticos y los políticos. Por más aisladas que se encuentren, las burocracias siempre pueden ser permeadas por la política partidaria.

Como ya se ha señalado, el foco está puesto en la orientación de la política exterior, como producto de las relaciones discursivas entre los partidos políticos en el Parlamento. Para ello, siguiendo los planteos de Janina Onuki y Amâncio de Oliveira (2010), el apego al Derecho Internacional, la promoción del multilateralismo y otros aspectos que se vinculan con estos principios rectores macro, como son el respeto a la libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de controversias o la no intervención, muchas veces considerados elementos de continuidad de la política exterior, no serán considerados como parte de la orientación estratégica por ser elementos centrales de las reglas de juego básicas en el sistema internacional. Esto último no quiere decir que todos los países lo respeten o lo promuevan, sino que para participar del juego a nivel internacional se deben respetar un conjunto de reglas, las cuales no están exentas de incumplimientos, algunos de ellos fruto de la distribución asimétrica de los recursos de poder. Por ello se considerará como elementos de variación dos dimensiones que constituyen la orientación de la política exterior son la priorización del foco territorial (la región o la apertura al mundo) y la elección de los aliados claves (sean los países desarrollados o los emergentes) (López Burian 2015a).

A partir de los planteos antes señalados sobre las dimensiones clave de las orientaciones de la política exterior, y partiendo del supuesto básico de Maurice Duverger que propone el dualismo de tendencias en política, fundamentando que las posturas de “*centro*” no son otra cosa que el lugar geométrico de convergencia de las alas moderadas de cada tendencia (1957: 240 – 242), se dicotomizan las tendencias. De esta manera se clasifican dos tipos de preferencias, a uno para la izquierda y otro para la derecha, a partir de la idea que la derecha privilegia las relaciones Norte – Sur y por lo tanto la alianza con los países desarrollados, mientras que la izquierda privilegia las relaciones Sur – Sur y por lo tanto la

alianza con los países emergentes. En lo que atañe al foco territorial, mientras la izquierda prioriza lo regional, la derecha prioriza la apertura al mundo (López Burian 2015a). Estas preferencias se ilustran en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Preferencias sobre la orientación de la política exterior clasificadas por filosofías públicas

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

Fuente: Camilo López Burian (2015a).

Debe señalarse una puntualización para diferenciar la orientación que los actores prefieren sobre la política de la orientación que la política exterior efectivamente asume en un momento histórico. Mientras la orientación que prefieren los actores se sintetiza en el cuadro 1, la orientación efectiva de la política será el resultado del juego político y se ubica en uno de los nueve escenarios resultantes del cruce de dos variables tricotómicas. La primera es el tipo de aliados estratégicos priorizados, sean estos los países del Sur emergente, del Norte desarrollado o un grupo variados de países que recoja a países de ambos ámbitos. La segunda es el foco territorial privilegiado, sea este la región, la apertura al mundo o un equilibrio entre estas orientaciones. Los escenarios se resumen en el cuadro 2.

Cuadro 2. Tipología de posibles orientaciones de la política exterior según el foco territorial elegido y los países priorizados como aliados.

	Aliados estratégicos		
Foco territorial	Países emergentes + Región	Países emergentes + Región – Mundo	Países emergentes + Mundo
	Amplitud de países + Región	Amplitud de países + Región – Mundo	Amplitud de países + Mundo
	Países desarrollados + Región	Países desarrollado + Región – Mundo	Países desarrollados + Mundo

Fuente: Elaboración propia a partir de Carlos Luján (2011).

Sobre las explicaciones del posicionamiento que los actores efectivamente adoptan sobre la política exterior, los estudios sobre el caso latinoamericano, en términos generales, se concentraron en analizar la relación causal entre el posicionamiento ideológico de los

partidos políticos, su disciplina y cohesión partidaria, y los intereses de grupos que los mismos representan y el electorado de su distrito, como grupo al que el legislador rinde cuentas (*constituency*).

Luego de puntualizar que se entenderá por actores, por instituciones, de esbozar las variables que forman parte del modelo analítico y de explicitar la conceptualización y los valores posibles de la variable dependiente, es necesario explicitar algunas preguntas orientadoras. La primera de ellas refiere a conocer cómo se posicionan los partidos políticos en Brasil y Uruguay frente a la política exterior, en términos de las preferencias sobre su orientación. Como se verá más adelante, partiendo de la distinción de las ideas en tres niveles aplicada a la política exterior (Silva 2014), se buscará analizar si las filosofías públicas de izquierda constituyen una variable relevante para comprender la estructuración de esas preferencias. Para ello se buscará definir las dimensiones que integran esas filosofías públicas, para luego chequear esa elaboración a partir de la comparación los casos de Brasil y Uruguay. Para ello se realizará un abordaje empírico que se centrará en el análisis del discurso parlamentario entorno al debate Mercosur versus apertura comercial. El período abarcado va del año 2003 a 2014. En el caso de Brasil se abarca la totalidad de ambos gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y parte del gobierno de Dilma Rousseff, en el caso uruguayo se abordará el gobierno de Tabaré Vázquez y el Gobierno de José Mujica. La llegada de los partidos de izquierda al gobierno generaron debates sobre la orientación de la política exterior en ambos países, este hecho fundamenta la elección de los casos. La hipótesis central del trabajo propone que los partidos de izquierda, en política exterior, privilegian la región y las relaciones Sur – Sur, mientras que los de derecha lo hacen con la apertura al mundo y las relaciones Norte – Sur. En trabajos anteriores los autores han explorado esta hipótesis (López Burian 2015a, 2015b y Silva 2014), en esta oportunidad la perspectiva es comparada y toma como campo de análisis el discurso político en la Cámara de los Senadores, por ser el ámbito en el que se concentran las figuras políticas de mayor peso.

2. Las filosofías públicas de los partidos políticos latinoamericanos en política exterior

Desde que los parlamentos han obtenido protagonismo central en los sistemas políticos, los conflictos y las transformaciones han tenido en ellos un espacio de interacciones estratégicas y en torno a ideas. Unidos en alianzas ideológicas, los partidos políticos se institucionalizaron alrededor de clivajes, ideas y programas políticos. Las ideas políticas están, por lo tanto, en el centro de este espacio porque son el fundamento del discurso político partidario y parlamentario.

Según la teoría del institucionalismo discursivo, sistematizada por Vivien Schmidt (2008), las ideas son el contenido del discurso. La teoría del discurso en las ciencias sociales, y en particular en un ámbito predominantemente neoinstitucionalista como la ciencia política, encuentra en el planteo de Schmidt una conceptualización que coloca a las ideas contenidas en discursos enmarcados en instituciones. Para Patrick Charaudeau (2008), el discurso político es esencialmente interaccionista, un intercambio en el cual las ideas están en movimiento para generar la acción política, siendo este el objetivo de todas las reglas institucionales. Los estudios discursivos, principalmente el análisis del discurso, tienen variados enfoques siendo algunos de ellos interdisciplinarios. La interacción de las ideas en

espacios políticos estructurados para que ocurra el debate democrático de ideas políticas y que, al fin, genere una acción política basada en las ideas pactadas o vencedoras, es el referencial teórico y metodológico del institucionalismo discursivo.¹ En síntesis, la contribución distintiva del abordaje del institucionalismo discursivo en relación a otros enfoques, es el buscar comprender las ideas en el interior de un ambiente político estructurado para el debate de ideas (sean específicas, programáticas o filosofías públicas), y como esta interacción de ideas resulta en una acción política objetiva y posterior. Este resultado puede ser, por ejemplo, una política pública, un cambio en las reglas institucionales, la comprensión del sistema político, la búsqueda de nuevas ideas y de nuevas instituciones, o la reafirmación de ideas y filosofías políticas.

El concepto de discurso e ideas que aborda el institucionalismo discursivo sigue el enfoque interaccionista de Patrick Charaudeau (2008), porque permite la comprensión de las instituciones políticas más allá de los cálculos de individuos maximizadores, de la trayectoria histórica o de la importancia de las normas culturales de comportamiento de los actores sociales. El enfoque por lo tanto no niega la validez de los otros enfoques neoinstitucionalistas. Por el contrario, la complementariedad del estudio institucionalista discursivo con las demás vertientes teóricas en la Ciencia Política amplía el alcance de la investigación de los órganos políticos, especialmente parlamentos, foros y espacios de discusión, analizándose las ideas y el discurso intra e interorganizacional, entre los mismos actores políticos o entre actores en instancias distintas.

El trabajo que aquí se presenta aborda las ideas de los representantes políticos en momentos de debate parlamentario en torno proposiciones legislativas, temas políticos, posiciones partidarias, acontecimientos domésticos relacionados con la política exterior o internacionales. La discusión antecede, por regla institucional, a la toma de una decisión para la acción política, como por ejemplo la aprobación de una ley, de una declaración, o simplemente a la reafirmación de lineamientos programáticos e ideas políticas específicas o personales. No solamente puede verse la acción concreta del voto, se analiza el discurso y su contenido, las ideas que son presentadas en un órgano político institucionalizado para el “hablar” y el “hacer” políticos.

Los políticos necesitan ser miembros de una organización política – el partido político – para concurrir elecciones y acceder a su puesto en el Parlamento. Además de esta función burocrática y electoral, los partidos buscan participar de la política e influir en la sociedad política luego del proceso electoral. Según Samuel Eldersveld (1982), los partidos se estructuran para disputar y actuar en tres dimensiones distintas pero confluentes: la electoral, la representativa y la ideológica. La dimensión ideológica se visibiliza en el campo del discurso político, donde las ideas son expuestas en ambientes discursivos estructurados para su examen y su debate. Para Charaudeau (2008), estos ambientes discursivos se estructuran para la interacción de dos instancias, una interna a los espacios institucionales y otra externa a los mismos, o conectando una con otra. La primera es la instancia de los políticos en los espacios institucionales como el Parlamento, y la segunda

¹ El institucionalismo discursivo se aleja de visiones del discurso como la foucaultiana. Ésta última coloca al discurso por encima de las instituciones, formándolas. Este enfoque teórico, muy útil para estudiar los sistemas de discursos y su disseminación en las instituciones sociales y políticas, no se focaliza en la toma de decisiones para la acción política basada en ideas específicas y programáticas, sino en filosofías políticas.

es la que se conecta con la ciudadanía y el resto de actores colectivos, sociales y políticos que actúan fuera de la esfera institucional, por ejemplo, del Parlamento.

Por otra parte es necesario categorizar las ideas políticas. Para el institucionalismo discursivo, las ideas se clasifican en específicas, programáticas y filosofías públicas conforme su nivel de generalidad. Según la clasificación de Vivien Schmidt (2008), en el primer nivel están las ideas específicas, que son ideas prácticas o con el objetivo preciso de generar una acción política concreta, son propuestas de acción para solucionar problemas, como por ejemplo políticas públicas, leyes, etc. El segundo nivel trata de las ideas programáticas, que son los lineamientos orientadores y generales para la actuación en el ambiente discursivo. El tercer nivel, el más general, pertenece a las filosofías públicas: los sistemas de valores, conceptos, visiones del mundo, conocimientos y sentimientos públicos, diseminados en un sistema político.

Para comprender la dimensión ideológica de los partidos políticos en el interior de las instituciones legislativas, se analizarán las ideas específicas de los parlamentarios en el interior de los senados brasileño y uruguayo acerca de la política exterior de su país durante el período de 2003-2014. Para un análisis más completo de las ideas políticas, como el que aquí se plantea, es necesario realizar una propuesta conceptual que permita establecer las filosofías públicas sobre la política exterior que comprenda a estos dos países. Aún siendo dos países diferentes –con sistemas partidarios e ideas programáticas con características propias– hay una dimensión regional que les identifica y les aproxima: las filosofías públicas de un sistema de ideas latinoamericano, o al menos sudamericano. Las filosofías públicas comunes en América Latina, siguiendo la definición de la bipolaridad política de Maurice Duverger (1957: 240 – 242), derivan en ideas programáticas de los partidos políticos en la región y confiere a ellos una proximidad ideológica. Las filosofías públicas de la izquierda y de la derecha latinoamericana derivan de trayectorias históricas particulares constituyendo dos vertientes principales que delinear el discurso político partidario en los sistemas políticos de los países de América Latina.

En la región, aun respetando las especificidades ideológicas e históricas de la organización e institucionalización de sus partidos nacionales, hay una proximidad que identifica la situación de un partido político determinado en la izquierda o en la derecha. La clasificación de los partidos políticos en la América Latina en el continuo izquierda-derecha está de acuerdo con las ideas que los mismos proponen para las políticas económicas, para la relación hemisférica entre los países latinoamericanos y con los Estados Unidos, para la forma de inserción en las relaciones económicas y políticas internacionales.

En la literatura política latinoamericana, no hay un trabajo de clasificación en el contexto de la política exterior que sitúe a los partidos políticos en el continuo izquierda-derecha. Lo que sí puede afirmarse es que existe un clivaje claro entre los partidos políticos acerca de la política exterior. Este clivaje dicotómico, como tipos ideales de clasificación en dos polos (izquierda y derecha), solamente en parte sigue una lógica meramente económica, atribuye una disposición de oposición ideológica acerca de la orientación del discurso político que genera una acción política determinada.

Según Daniel-Louis Seiler (2000), para estudios contemporáneos, el investigador debería mantener la dicotomía original reconceptualizándola a partir de las peculiaridades de la arena específica de política o una determinada región. Así se pueden reconceptualizar los conceptos de derecha y de izquierda para la política exterior latinoamericana, preservando la dicotomía. La clasificación clásica en Ciencia Política refiere a los partidos de Europa Occidental, cuya dicotomía se basa en los posicionamientos diferentes de políticas económicas y sociales (Olson 1994). Desde esta perspectiva, los partidos de derecha buscan un sistema económico de libre mercado, por lo tanto una mínima presencia estatal en esta arena, mientras la izquierda pone énfasis en la intervención estatal, sea para corregir las fallas de mercado o en sus visiones de cambio más radical como instrumento para el cambio de modelo económico. En América Latina, siguiendo la tipología de Jorge Lanzaro (2006), pueden distinguirse diferentes partidos, movimientos y gobiernos de izquierdas; unas de perfil socialdemócrata y otras de asociadas a un accionar político neopopulista o de raigambre nacional popular.

Aunque puedan existir diferencias programáticas entre los partidos políticos de los países latinoamericanos en la arena de la política exterior, estas ideas son derivadas de las filosofías públicas que se generan del clivaje ideológico izquierda-derecha. En el cuadro 3 se plantea los componentes de las filosofías públicas de izquierda y derecha, que se propone puedan ser útiles para el análisis de los partidos políticos latinoamericanos y sus posiciones en política exterior.

Cuadro 3. Filosofías públicas de izquierda y de derecha sobre política exterior en América Latina

Izquierda			Derecha		
Inserción planeada y centralizada por el Estado	comercial	internacional	Inserción competitiva y descentralizada	comercial	internacional
Relaciones exteriores basadas en ideologías políticas y económicas afines		basadas en	Relaciones exteriores basadas en el pragmatismo político y económico		
Integración regional (Mercosur, América del Sur y Latina)	económica	esencialmente	Apertura y relacionamiento económico con bloques y países diversos (Unión Europea, EEUU, NAFTA, etc.), más allá de la integración regional		
Actitud crítica frente a los acuerdos de libre comercio			Apoyo a los acuerdos de libre comercio		
Cuestionamiento al libre flujo de mercancías			Defensa del libre flujo de mercancías		
Priorización de las relaciones Sur-Sur (independientemente de su relevancia comercial)			Enfoque en Relaciones Norte-Sur y en relaciones Sur-Sur (solamente países relevantes comercialmente)		
Enfoque en relaciones políticas internacionales			Enfoque en relaciones económicas internacionales		
Mayor proteccionismo doméstico frente al comercio internacional			Mayor liberalización doméstica frente al comercio internacional		
Impulso de la reforma profunda de todo el sistema multilateral (reestructuración)			Reformas puntuales en el sistema multilateral (mejorías)		

Crítica a la globalización y al liberalismo comercial	Defensa de la globalización y del liberalismo comercial
Discurso de nacionalización, monopolio o control del Estado sobre recursos y empresas estratégicas o energéticas	Discurso de desnacionalización o de libre competencia en la exploración y explotación de recursos estratégicos o energéticos

Fuente: Elaboración propia a partir de Rodinei Silva (2014: 245).

Las ideas que constituyen las filosofías públicas que se proponen como características de los partidos políticos de la región, en materia de política exterior, son fruto de la institucionalización partidaria resultante de casi medio siglo de trayectoria. La política hemisférica de los Estados Unidos en la Guerra Fría, la tradición cepalina de desarrollo económico en un sistema internacional en que Latinoamérica ocupa posición periférica y la integración latinoamericana como estrategia frente al unilateralismo e imperialismo fueron los principales factores de convergencia de institucionalización histórica de los partidos políticos latinoamericanos generando dos polos, unos a favor de un conjunto de ideas y otros en contra (Silva 2014).

La hegemonía de los Estados Unidos en América Latina generó la diferencia ideológica más marcante entre los partidos de derecha y de izquierda. La intervención norteamericana en los sistemas políticos de la región, directamente o indirectamente, movilizaba por una perspectiva ideológica de enfrentamiento a la “amenaza” comunista y socialista, llevó a que los Estados Unidos impulsaran y apoyaran gobiernos de derecha, aunque fueran dictaduras, que lograran combatir grupos políticos de izquierda. El último ciclo de dictaduras dio a las izquierdas latinoamericanas un momento de cohesión y construcción de una épica que fortaleció el clivaje político ideológico.

Por otra parte, la gran mayoría de los partidos de izquierda de hoy en América Latina aún presentan estos atributos de origen, entre los que se encuentra la desconfianza al imperialismo de los Estados Unidos. La integración latinoamericana, desde las izquierdas de la región, se constituye en una forma de oponerse o contraponerse a la hegemonía estadounidense en las Américas. Así como también se constituye en otro instrumento político en este mismo sentido la reforma de los organismos multilaterales y financieros internacionales con el objetivo de garantizar una mayor participación en la toma de decisiones y proteger los intereses de países periféricos frente a los intereses de los países centrales.

Presentada esta propuesta de matriz de filosofías públicas sobre política exterior en América Latina, sigue el análisis institucional discursivo de estas ideas programáticas reflejadas en ideas específicas del discurso político parlamentario en los senados de Brasil y de Uruguay acerca de su respectiva política exterior.

3. Partidos políticos, discursos y política exterior en el Senado brasileño

El sistema político brasileño presenta características comunes con el resto de los gobiernos presidencialistas de América Latina: presidentes con poderes reforzados y parlamentos débiles para enfrentarlos (Morgenstern y Nacif 2002). El Presidente brasileño controla las

autorizaciones del presupuesto, tiene capacidad de promover medidas provisionales,² iniciativa exclusiva para proponer algunas leyes, la ausencia casi total de reprobación de nombramientos de autoridades, y capacidad de vetos. La política exterior brasileña es presidencialista. El Congreso puede aprobar o rechazar tratados internacionales firmados por el Ejecutivo y, solamente los senadores, tiene la potestad de la aprobación de nombramientos de embajadores y de financiamientos obtenidos a nivel internacional. Las reglas institucionales en Brasil conceden únicamente al Poder Ejecutivo la iniciativa para entablar la política exterior en el escenario internacional. Los Ministros de Relaciones Exteriores son elegidos por el Presidente. Por tradición, el ministro proviene del cuadro de diplomáticos, siendo elegido atendiendo a la proximidad ideológica con el partido del Presidente. Entre 2003 y 2012, los Presidentes Lula da Silva y Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT) atribuyeron al Asesor de Relaciones Internacionales de la Presidencia, perteneciente a los cuadros del PT y con poderes diplomáticos de hecho, un protagonismo mayor en la política exterior, cuyo accionar en la política exterior de Brasil (especialmente en cuestiones latinoamericanas) generó debates duros entre la oposición y el gobierno en el Senado (Silva 2014).

Al respecto de este papel de los parlamentarios brasileños (principalmente los senadores) en política exterior, la Constitución les otorga la capacidad de revisión de las directivas y tratados, especialmente al Senado, con capacidad de impedir la concreción de tratados internacionales. Aún que sean reglas institucionales comunes del presidencialismo en América Latina, predominan en la literatura de politología brasileña los estudios que reafirman la hipótesis de delegación o de impotencia frente al Ejecutivo, al haber poca confrontación entre Poderes cuando se analizan las votaciones (Lima, 2000; Lima y Santos, 2001). No se afirma aquí que estos estudios estén equivocados, pero se basan en los resultados de votaciones (que son generalmente favorables al Presidente) y no consideran el proceso político discursivo que tiene lugar antes de las votaciones, lo que se analiza en este artículo.

El sistema legislativo brasileño tiene una estructura que favorece un discurso político de los parlamentarios a partir de clivajes partidarios. El Reglamento Interno del Senado Federal determina que las designaciones para las presidencias y para asientos en comisiones permanentes³ deben seguir el principio de la proporcionalidad entre los partidos políticos conforme el resultado de las elecciones nacionales para cada casa legislativa. Así, el discurso político en el Senado reproduce, reducidamente, los clivajes ideológicos y programáticos del sistema partidario brasileño. El sistema político brasileño tiene elecciones nacionales simultáneas para elegir al Congreso y al Presidente, se registra la formación de mayorías por medio de coaliciones electorales y legislativas, muestra alta fragmentación partidaria y alta disciplina partidaria (Figueiredo y Limongi 1999; Santos 2002). El carácter multipartidario del sistema político estimula la formación de bloques partidarios mayoritarios (hasta hoy siempre de gobierno) y minoritarios (de oposición e independientes), que siguen la misma lógica de las coaliciones de gobierno, generando así el presidencialismo de coalición brasileño (Abranches 1988). Desde el inicio de la Nueva

² Decretos presidenciales con estatus de ley por 120 días hasta su aprobación por el Congreso.

³ Regla institucional para todos los órganos legislativos, como la Mesa Directora del Senado.

República en 1990, todos los gobiernos fueron de coalición, mientras que la fragmentación partidaria crece progresivamente desde entonces.

El sistema de partidos muestra elaboraciones programáticas clasificables en las filosofías públicas de derecha o de izquierda. Esa posición filosófico-ideológica y, en un segundo nivel, programática, sirve de “mapa de ruta” para los congresistas en las discusiones legislativas. Entre 2003 y 2014 el debate parlamentario más frecuente y relevante en el Senado de Brasil, en la arena de la política exterior y del comercio exterior, se refirió a las prioridades de inserción internacional de Brasil. En particular los principales asuntos fueron el Área de Libre Comercio de las Américas (2003 – 2006) y el Mercosur (2006 – 2012). Este análisis del discurso parlamentario en el Senado de Brasil, específicamente en la Comisión de Relaciones Exteriores, que opone integración regional a apertura al mundo, corrobora la identificación de las ideas políticas de los senadores con esas filosofías públicas de derecha y de izquierda, en congruencia con las ideas programáticas establecidas por sus respectivos partidos políticos para la política exterior y las relaciones internacionales (Silva 2014). Es decir que, en su discurso parlamentario, los senadores ratifican el discurso partidario o programático en los debates temáticos de política exterior.

Los trece principales partidos, que tuvieron mayor peso electoral y legislativo entre 2003 y 2014, se clasifican en un continuo izquierda – derecha estructurado para la política exterior, y coincidente con las clasificaciones generales, de la siguiente forma:

PSOL-PCdoB-PSB-PDT-PT-PPS-PR-PMDB-PSDB-PTB-PP-PRB-DEM

Los partidos de izquierda – Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT) y Partido Popular Socialista (PPS) – presentan ideas programáticas congruentes a las filosofías públicas de la izquierda latinoamericana: política exterior independiente hacia todos los países (especialmente en el contexto Sur-Sur), prioridad de integración con América del Sur (especialmente en el contexto del Mercosur), oposición al imperialismo/neocolonialismo de las potencias y oposición al proyecto del ALCA. Los partidos marxistas y comunistas – PSOL y PCdoB – enfatizan la intención imperialista o neocolonialista de los Estados Unidos por detrás de la iniciativa de creación del ALCA. La senadora Heloísa Helena (PSOL) se refirió a una eventual firma del ALCA como “*anexión*” y “*esclavitud*” comercial (17/06/2003), y el senador Inácio Arruda (PCdoB) se refirió a la integración de América del Sur como freno al colonialismo de la ALCA:

“O principal, o mais importante para a América do Sul é a nossa integração. [...] Esses países, especialmente os países que formam hoje o Mercosul, eles foram muito importantes para evitar a formação de outro bloco, que, do ponto de vista econômico, do peso de uma única nação, tornava essas nações quase que colônias, que era a formação do bloco a ALCA.” (27/10/2009).

Los senadores de la izquierda más moderada, especialmente del PT, utilizaron argumentos para fundamentar que el interés nacional de Brasil debe ser una integración regional amplia, más allá de una simple apertura al libre comercio. Los senadores Roberto Saturnino (09/05/2006) y Aloízio Mercadante (08/05/2008) afirmaron que la integración más

importante es la integración política de la América del Sur y de la América Latina. Mientras que los senadores Eduardo Suplicy (23/03/2006) y Flávio Arns (22/01/2004) argumentaron que el ALCA tenía como único objetivo el libre flujo de mercancías, mientras que el Mercosur busca ser un mercado común, con libre circulación de personas. Señalaba Eduardo Suplicy:

“Nós sabemos que um dos principais objetivos do Mercosul é de estarmos criando um verdadeiro mercado comum, de tal maneira que possa haver maior liberdade de circulação dos bens e serviços do capital, mas também dos seres humanos. [...] Se for para haver integração, se o Governo dos Estados Unidos tanto quer que façamos a integração das Américas, temos que pensar na liberdade de movimento, sobretudo do principal, que são os seres humanos, quando essas pessoas puderem estar escolhendo onde estudar, trabalhar e viver [...]” (31/03/2005).

La centro-izquierda en política exterior, caracterizada por el Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB), principal socio coalicional del PT desde 2003, refuerza la dicotomía entre apertura al mundo (ALCA) e integración regional (Mercosur). Su apoyo a la integración se apoya en ideas favorables al regionalismo geográfico, a partir de un posicionamiento favorable al desarrollismo nacionalista para superar la condición de país periférico en el sistema económico internacional. En este sentido señalaba el senador Pedro Simon:

“Eu dou muita importância ao Mercosul. Acho que o Brasil teve uma vitória, porque o americano queria criar uma entidade que fosse uma nova organização americana de livre comércio, onde o americano dominaria. O Mercosul tem um significado, que é o início de uma perspectiva de nós nos dialogarmos, de nós termos o entendimento da América do Sul, que é uma região que tem povo, que tem terra, que tem agricultura, que tem riqueza, e é uma das regiões mais pobres do mundo, ter condições de crescer, ter condições de avançar.” (12/11/2009).

“O Presidente Lula está na posição que o Brasil está que é uma posição positiva no respeito de defender a integração da América Latina, dar força para a América Latina, não aceitar a unificação com a América do Norte nessa altura, significa a ALCA significaria terminar conosco, mas fazer isso sem agressão.” (16/05/2006).

Los tratados de libre comercio (TLC) bilaterales entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos son también considerados perjudiciales y opuestos a la integración regional suramericana. La crítica a la iniciativa uruguaya de negociar un TLC con los Estados Unidos recibió una contundente crítica. El senador Pedro Simon (PMDB), en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, señalaba:

“Eu acho que, nessa América Latina, que está vivendo um dos seus piores momentos, do ponto de vista da integração. O Uruguai está querendo sair, o Uruguai está negociando diretamente, com o Presidente, com o Presidente americano, imitar o México, imitar o Chile, fazer uma negociação direta de Governo a Governo e sair do Mercosul.” (16/05/2006).

“Nós, que temos essa tese de buscar a tentativa da unidade da América Latina, nós temos que ter cuidado, porque os que não querem isso são muitos. Quer dizer, e o americano joga com isso. E vai lá, e pega, quer fazer um acordo unilateral com o Uruguai, daqui a pouco o Chile [...]. Nós temos que ter preocupação nesse sentido.” (10/05/2007).

Los partidos de derecha – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Progressista (PP), Partido Republicano Brasileiro (PRB) y Democratas (DEM) – sostienen en sus ideas programáticas el libre flujo de mercancías como la clave de la política exterior. Para el PSDB, la integración con los países de América del Sur (especialmente Mercosur) y las relaciones especiales con países en desarrollo (relaciones tipo Sur-Sur) se colocan dentro de una lógica de pragmatismo y de ventajas comerciales. El senador Arthur Virgílio fue, hasta 2010, uno de los principales portavoces en política exterior del opositor PSDB en el Senado. Su discurso ejemplifica la preferencia, de los partidos situados más a la derecha, por el ALCA y los TLC, en detrimento del Mercosur:

“Eu vejo que é um golpe de morte no Mercosul, que o Mercosul agoniza, e eu sou a favor de entendimento ativo, mas de entendimento com a ALCA. Eu sou a favor de nós estreitarmos os laços com países parecidos conosco, como China, Índia, África do Sul. Eu sou a favor disso, mas percebo que nós não vamos poder permitir que fique nascendo uma ALCA às nossas costas. E a minha indagação primeira é Mercosul, ou seja, Mercosul está a meu ver virando uma ficção. [...] eu sou a favor da entrada da Venezuela e da América do Sul inteira no Mercosul, mas ele entra com a cabeça de liderar o bloco do Mercosul, ele não tem a menor condição objetiva de fazê-lo e entra para voltar o Mercosul contra a ALCA, para voltar ao Mercosul contra os interesses da União Européia.” (02/08/2006).

El discurso parlamentario sobre la entrada de Venezuela al Mercosur también visibilizó la oposición de filosofías públicas de izquierda y derecha. La primera esgrimió argumentos en latinoamericanistas, integracionistas y antinorteamericanos. Mientras que la derecha, con un discurso que acusaba de “ideologización” de la política exterior, proponía el pragmatismo en las relaciones comerciales con los países latinoamericanos. Este debate fue uno de los de mayor disenso entre los partidos de izquierda y de derecha entre 2003 y 2014 sobre la política exterior en el Senado.

El senador José Agripino, líder del opositor DEM, estructuró un discurso de derecha afirmando que *“O nosso Mercosul, na minha opinião, está cambaleante, ele está mal, ele está mal. Pode, atravessadas as crises, pode voltar a existir. Mas eu acho que é oportuno que o assunto ALCA volte à Ordem do Dia”* (12/11/2009). El Mercosur es, para los partidos de derecha, válido solamente como instrumento de inserción en TLC con otros países y con otras zonas de libre comercio, como la Unión Europea. Con un gobierno de izquierda desde 2003, las negociaciones del ALCA se cerraron y el Mercosur, en el contexto de integración suramericana, se presentó como estrategia regionalista alternativa de los partidos de izquierda frente a las potencias económicas desarrolladas, especialmente los Estados Unidos, el promotor del ALCA y de los TLC.

4. Partidos políticos, discursos y política exterior en el Senado uruguayo

Uruguay posee un régimen de gobierno presidencialista, en el marco de una organización estatal unitaria, donde la política exterior es conducida por el Poder Ejecutivo, sea a través del Presidente, de éste actuando junto al Ministro de Relaciones Exteriores o con su gabinete reunido en el Consejo de Ministros. Si bien, el Presidente y el Ministro de Relaciones Exteriores son quienes representan al país fuera de fronteras pudiendo comprometerlo con sus acciones, otros ministerios y ministros tienen un papel relevante en la política exterior. En temas económico-financieros y de inserción comercial internacional el Ministerio de Economía y Finanzas juega un papel central, a la vez que el Ministerio de Defensa Nacional también lo hace en los temas de su competencia.⁴ En situaciones específicas compiten o cooperan en la toma de decisiones, emergiendo en algunos casos el centro presidencial como ámbito de abordaje de la política exterior. El Parlamento tiene la potestad de ratificar o rechazar los tratados que el Poder Ejecutivo suscribe, pudiendo bloquear las iniciativas, a la vez que tiene capacidades de fiscalización mediante el pedido de informes, el llamado de ministros en régimen de comisión general o a sala, este último con la posibilidad de censurar al titular de la cartera si se logran los votos necesarios en la Cámara. El Senado y la Cámara de Diputados poseen, cada una, una Comisión de Asuntos Internacionales que puede proponer modificaciones a la legislación, aunque en la práctica la tasa de modificación es baja (Chasquetti 2014a).

El sistema político uruguayo tiene a los partidos como actores centrales aunque no excluyentes (Caetano, Rilla y Pérez 1987). Estos se constituyen en los principales actores en la política exterior, ocupando el Poder Ejecutivo o en el Parlamento, formando el gobierno o constituyéndose en oposición. Poseen identidades desde las que establecen sus intereses y objetivos con los que construyen sus estrategias, y tienen recursos para implementar las mismas. El sistema electoral uruguayo se constituyó en la clave estructuradora de un sistema de partidos, hoy pautado por una competencia bipolar a nivel del sistema y a nivel intrapartidario, con partidos programáticos, integrados por fracciones altamente institucionalizadas, con alta visibilidad pública y fuertes liderazgos (Chasquetti y Moraes 2000). Desde la vuelta a la democracia en 1985, se registraron tres gobiernos de partido (uno minoritario y dos mayoritarios) y tres gobiernos de coalición (siendo mayoritarios en una gran cantidad de años). Los presidentes, en términos generales, reservaron el cargo de Canciller para su partido e incluso para su propia fracción. Cuando esto no ocurrió, se utilizó para cohesionar al partido ofreciéndolo a la segunda fracción más votada de su partido o como parte del pacto coalicional cuando se integró a un representante del partido socio. Estos partidos, programáticos y cohesionados, muestran –al igual que las coaliciones– un alto grado de disciplina en el parlamento, lograda mediante recursos institucionales que los líderes de fracción poseen para disciplinar a sus legisladores (Chasquetti 2014b).

Las filosofías públicas de izquierda y de derecha aparecen como las responsables de las orientaciones que impulsan los actores. En este análisis se aborda el debate sobre la inserción económica internacional del Uruguay, que contrapuso la apertura comercial en

⁴ Si bien hay otras unidades estatales, a nivel nacional y subnacional, involucradas en el proceso, no se las detalla aquí para focalizarse en el argumento.

clave liberal a la apuesta regional en clave de integración productiva. Para ilustrar este debate se recogen argumentos de los discursos de los senadores en las instancias de debate sobre la propuesta de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos (2005 – 2007) y la posibilidad del ingreso de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico (2013 – 2015). Ambas situaciones fueron discursivamente construidas como una alternativa dicotómica entre la apuesta a la región versus la apertura al mundo, y particularmente en sintonía con Estados Unidos, a la vez que mostraron convergencias y divergencias a nivel inter e intrapartidario. Si bien se realizó, de forma separada, un análisis de las sesiones del Senado y de los asuntos tratados, se presentan aquí de forma unificada y estructurada a partir de las dimensiones presentadas en el cuadro 3.

En primer término debe señalarse que el cambio de gobierno, y por lo tanto la alternancia ideológica, generó un cambio en la orientación de la política exterior. Esto llevó a que los partidos Nacional (PN) y Colorado (PC), socios coalicionales en la posdictadura, construyesen el discurso de la ruptura de consensos en política exterior. En este sentido, durante el debate sobre la firma de un TLC con Estados Unidos, Jorge Larrañaga, líder del PN, señalaba: *“La política exterior debe ser una política de Estado, una política con el mayor acuerdo posible [...] cuando este Gobierno comenzó a funcionar, la política exterior ha sido una política de partido.”* (22-23/08/2006).⁵

En aquél debate, uno de los elementos centrales de divergencia fue el papel del Estado en la inserción internacional. Larrañaga recogía las expresiones del Ministro de Relaciones Exteriores Reinaldo Gargano al decir que: *“[...] el señor Canciller sentenció que la inserción internacional debe respetar aquella definida por el programa del Frente Amplio [FA]; ante todo: defender la producción nacional.”* (22-23/08/2006). Con motivo del debate sobre el ingreso de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico, en 2013, Constanza Moreira (FA) refiriéndose a los miembros de dicho bloque señaló: *“Estos países se han autodefinido como una alternativa al estatismo del Atlántico, al que pertenece Uruguay, Argentina y Brasil. Un país estatista como Uruguay, ¿a qué otra cosa podría pertenecer?”* (09/07/2013).⁶

El debate sobre la inserción internacional muestra como desde la centroderecha del escenario político se estructura un argumento que contrapone un accionar pragmático en política exterior, visto como el correcto, mientras que se cataloga al accionar de izquierda como ideológico. En este sentido señalaba Francisco Gallinal (PN) en 2006:

“El ingreso de Venezuela al Mercosur, [...] está basado en la opinión del propio Gobierno en cuanto a una afinidad de carácter ideológico. La resolución que adopta el Mercosur [...] rechazando al ALCA, también es una definición con un

⁵ Todas las citas de estas fechas corresponden al Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 109, T. 435, disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20060822s0034.htm>

⁶ Todas las citas de estas fechas corresponden al Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 227, T. 509: <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20130709s0029.htm>

contenido ideológico muy decidido y muy claro [...]. Asimismo, lo que surge del Programa de Gobierno del Frente Amplio respecto al rechazo a la posibilidad de un entendimiento de estas características con los Estados Unidos, tiene un contenido ideológico; un fundamento y un basamento de carácter ideológico.” (22-23/08/2006).

Criticando esta postura, Alberto Couriel (FA) manifestaba: *“A veces se acostumbra a decir que los que hablan de ideología son los de la izquierda; y en realidad los hay, pero muchas veces los ideólogos son los de la derecha, que entienden que una cosa es necesariamente buena aunque los fundamentos que se puedan dar no tengan nada que ver con la realidad.” (22-23/08/2006).* Esta discusión hace referencia al carácter de los intereses nacionales. Subjetivos en su construcción para unos y objetivos para otros, solamente necesitando la racionalidad técnica para su correcta formulación, como señalaba Isaac Alfie (PC) al decir que: *“No se puede seguir esperando una discusión ideológica viendo que el mundo pasa; no se puede seguir dependiendo de ideologías perimidas; debemos entrar al mundo moderno.” (22-23/08/2006).*

Este razonamiento por parte de algunos actores también fundamenta la necesidad de la apertura al mundo en clave liberal como estrategia de inserción. En este sentido Larrañaga señalaba en 2006 que:

“El Partido Nacional cree en el Mercosur, pero no en éste de la hipocresía, de la pequeñez, de la estridencia, de los discursos populistas [...]. El Mercosur es un proyecto comercial [...] abierto que le permita al país insertarse en la región [...] que nos posibilite abrirnos al resto del mundo. [...] el Mercosur tiene que ser una oportunidad, pero no puede ser una trampa. [...] los fines y objetivos [...] son esencialmente comerciales y se resumen en la constitución de un mercado común.” (22-23/08/2006).

En el FA las posiciones internas en ambos debates –TLC y Alianza pacífico– mostraron divergencias. Mientras se registraron posiciones fuertemente regionalistas apostando a la integración productiva, otros se manifestaron más favorables a la apertura comercial bilateral. En este sentido, el Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori (FA) al plantear la posibilidad de tener un TLC con Estados Unidos señalaba:

“[...] la apertura del país [...] es absolutamente fundamental para una economía pequeña como la nuestra [...] nuestro rumbo de la política de inserción internacional se basa en la visión de regionalismo abierto, esto es, no en el proyecto regional como estación terminal porque la vinculación del Uruguay con el mundo no termina aquí, sino como algo muy diferente: una plataforma de lanzamiento al mundo. [...] pienso que Uruguay también tiene que avanzar por la vía bilateral, no sólo por la multilateral [...]. La vía bilateral no sólo no está excluida del rumbo de nuestra política de inserción internacional, sino que la estamos utilizando, como es notorio; estamos intentando progresar por la vía bilateral, y tanto el caso de Estados Unidos como los de India y China son ejemplos del progreso bilateral hacia acuerdos diferentes para Uruguay.” (22-23/08/2006).

Los partidos fundacionales (PN y PC) manifestaron su apoyo a la iniciativa del TLC y al ingreso de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico. En ambos casos Danilo Astori, y la fracción bajo su liderazgo, coincidió con el PN y el PC sobre el rumbo a tomar. En ambos casos la postura aperturista fue bloqueada por la interna del FA.

El posicionamiento a favor del TLC se registró de forma unánime en el PC y el PN. En 2006 Larrañaga señalaba que: “[...] *se reconoce a los acuerdos de libre comercio como la mejor alternativa legal para, efectivamente, lograr ventajas arancelarias en el comercio de bienes y servicios en el marco de la OMC [Organización Mundial del Comercio]. No existe otra alternativa viable: es TLC o nada.*” (22-23/08/2006). Y en 2013 sostenía que: “*Se puede tener un TLC con Estados Unidos a través de la Alianza del Pacífico o [...] con la Unión Europea.*” (09/07/2013). Desde la izquierda emergió un discurso contrario a los TLC, particularmente desconfiado con Estados Unidos y apostando a la región y las relaciones Sur – Sur. En 2013 Eduardo Lorier (FA) afirmaba:

“El segundo objetivo que le vemos a la Alianza del Pacífico es impedir la consolidación de la integración regional y aislar a Brasil, pero también aislar a Argentina y a Venezuela. [...] Desde nuestro punto de vista, la Alianza del Pacífico es la pata americana, es la cabeza de playa del Acuerdo de Asociación Transpacífica, que Estados Unidos pretende convertir en el brazo económico de su megaproyecto militar para contener a China. [...] es difícilísimo hablar de un Mercosur potente cuando las derechas continentales se suman a la Alianza del Pacífico.” (09/07/2013).

El análisis de los discursos también revela otra dicotomía relacionada con las anteriores. Para la izquierda los asuntos políticos presentan, en ocasiones, una mayor relevancia que los económicos. Esa tendencia es criticada desde la otra filosofía pública, como es el caso de la siguiente expresión del excanciller del PN Sergio Abreu: “*Estamos anestesiados por simpatías políticas que son muy importantes y muy legítimas, pero no acumulamos por sublemas, señor Presidente; los países no tienen amigos, tienen intereses.*” (22-23/08/2006).

El posicionamiento frente al modelo económico que los partidos muestran en este debate contrapone una visión desde la izquierda donde la integración productiva y el control de los recursos deben estar en manos de un Estado activo y protector de la producción local, mientras que a esta propuesta se contrapone una mirada en clave liberal. Sobre el freno a las privatizaciones mediante iniciativas populares, acontecidas en la década de 1990, y señalando los impactos de un TLC con Estados Unidos señalaba Sergio Abreu:

“¿El Gobierno quiere mantener o no el sistema de monopolios públicos? ¿Es un pecado decirlo? Creo que es importante y va a dar plazos adecuados -como en otros temas- para que los monopolios se puedan dismantelar. Si se van a dar plazos, lo primero que hay que reconocer es que lo que se defendió con un plebiscito, se entrega con un acuerdo. Es muy sencillo. Los plebiscitos que se hicieron quedaron supeditados a una gran negociación con Estados Unidos, donde el imperio nos dice que para la inserción externa del país tenemos que dismantelar lo que decidimos por la vía de la soberanía popular. ¿Es un tema nuestro? No,

porque siempre hemos sostenido una posición diferente; es un tema de la fuerza de Gobierno que lo tendrá que laudar.” (22-23/08/2006).

Desde las posiciones aperturistas los impactos de la globalización se ven como hechos positivos, y se sostienen convicciones sobre el liberalismo económico como el mejor plan de desarrollo y el “*pragmatismo*” como estrategia dominante. En este sentido señalaba el expresidente Julio María Sanguinetti (PC): “*Lo que estamos intentando es lograr el acceso al mercado de los Estados Unidos; estamos queriendo, realmente, considerar al Mercosur, no como una fortaleza neoproteccionista [...] sino como una plataforma de lanzamiento.*” (22-23/08/2006). Mientras desde el FA, no sin disonancias internas, se planteó un discurso que enfatizó en la región, las relaciones con el Sur Emergente y el papel del Estado en el desarrollo y la inserción internacional, desde la oposición se abogó por la apertura comercial como proceso ineluctable fruto de la racionalidad técnica, teniendo en los TLC el instrumento paradigmático. Con estas palabras lo expresaba en 2006 Luis Alberto Heber: “*Me refiero a las instrumentaciones y adecuaciones que ha puesto en práctica a lo que es hoy un mundo pragmático, comercial y globalizado. Los que no se prepararon para esos cambios sumieron a sus pueblos en la pobreza y en la miseria; eso es muy claro.*” (22-23/08/2006).

Desde 1985 la política exterior uruguaya mantuvo una priorización territorial equilibrada entre la región y el mundo, teniendo una multiplicidad de países como “*socios*”. La tendencia fue desplazarse hacia la apertura mediante la búsqueda de acuerdos entre Mercosur y la Unión Europea, o en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Entre 2000 y 2005 la política exterior estrechó el relacionamiento bilateral con Estados Unidos, lo que generó divergencias en el sistema político. La orientación regionalista, no sin matices, se instaló en el primer gobierno del FA generando, también, divergencias. El segundo gobierno del FA (2010 – 2015) profundizó la orientación regional y su priorización del Sur Emergente, teniendo la alianza con Brasil como elemento clave de su política exterior, y se constituyó en una de las arenas de mayor debate político en el país.

Consideraciones finales

El ejercicio analítico realizado muestra como el discurso sobre la política exterior de los senadores en Brasil y Uruguay está estructurado en una lógica partidaria que propone la antagónica dicotomía entre los TLC y los dispositivos de integración regional existentes actualmente en la América del Sur. Las filosofías públicas de la izquierda y de la derecha latinoamericana están presentes en los programas de los partidos y se hacen presente como argumentos programáticos y propuestas de soluciones de políticas concretas en las interacciones discursivas en el ambiente legislativo. Por lo tanto, se identifica un discurso de derecha y otro de izquierda en Brasil y en Uruguay con características comunes y que es congruente con las dinámicas de competencia y cooperación que generan las instituciones electorales y de gobierno en ambos casos. El discurso parlamentario expresa el clivaje izquierda-derecha en la política exterior de sus partidos. La filosofía pública de derecha muestra preferencias por la apertura comercial unilateral al mundo, a partir de un énfasis marcadamente económico y normativamente liberal, en el marco de una estrategia de acción justificada como pragmática. Se contraponen una filosofía pública de izquierda que propone, en política exterior, una apuesta a la integración regional, no solamente en lo

comercial sino también en lo político y en lo social, a la vez que lo económico se en algunos planteos emerge en clave de integración productiva o de la mano de estrategias proteccionistas (nacionales y regional), con una perspectiva neodesarrollista. En el sentido propuesto por John Gerring (2007), este trabajo buscó construir una caracterización de las filosofías públicas de derecha e izquierda en política exterior a partir de la interacción entre la teoría y el análisis del discurso parlamentario al estudiar dos casos típicos del discurso partidario parlamentario de América Latina. Este puede ser el punto inicial para realizar, posteriormente, análisis comparados con un número mayor de casos, haciendo interactuar las ideologías con otras variables relevantes en la literatura, como son la representación de intereses y la disciplina y cohesión partidaria.

Bibliografía

- Abranches, Sérgio (1998). “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados* 31 (1): 5-33.
- Acuña, Carlos H. y Mariana Chudnovsky (2013). “Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Carlos H. Acuña (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno. pp. 13 – 67.
- Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez (1987). “La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”. *Cuadernos del CLAEH* 44: 36 – 61.
- Chasquetti, Daniel (2014a). *Estudio sobre la actividad del Parlamento*. Montevideo: Udelar.
- _____ (2014b). *Parlamento y Carreras Legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras*. Montevideo: Udelar.
- _____ y Juan Andrés Moraes (2000). “Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político”. En Jorge Lanzaro (coord.). *La “segunda” transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas*. Montevideo: FCU – ICP. pp. 297 – 337.
- Duverger, Maurice (1957). *Los partidos políticos*. México DF: FCE.
- Eldersveld, Samuel (1982). *Political Parties in American Society*. New York: Basic Books.
- Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lanzaro, Jorge (2007). *Gobiernos de izquierdas en América Latina: entre el populismo y la social democracia*. Montevideo: FESUR.
- Lima, Maria Regina Soares de (2000). “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional* 22 (2): 265-303.
- _____ y Santos, Fabiano (2001). “O Congresso e a Política de Comércio Exterior”. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política* 52: 121-149.
- López Burian, Camilo (2015a). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Montevideo: Udelar.

- _____ (2015b). “Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014)”. *Colombia Internacional* 83. pp. 135-169.
- Luján, Carlos (2011). “Escenarios prospectivos de la política internacional del país”. En Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano (coords.). *La aventura uruguaya. El país y el mundo*. Montevideo: Debate. pp. 205 – 216.
- Mancebo, María Ester (2002). “La ‘larga marcha’ de una reforma ‘exitosa’”. En María Ester Mancebo, Pedro Narbondo y Conrado Ramos (comps.). *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985 – 2000)*. Montevideo: EBO – ICP. pp. 139 – 162.
- Morgenstern, Scott y Nacif, Benito. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Olson, David (1994). *Democratic Legislative Institutions: a comparative view*. London: Sharpe, 1994.
- Onuki, Janina y Amâncio de Oliveira (2010). “Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil”. *Revista Política Hoje* 19 (1). pp. 144 – 185.
- Putnam, Robert (1988). “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization* 42: 427–460
- Santos, Fabiano (2002). “Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão”. *Dados* 45 (2): 237 – 264.
- Schmidt, Vivien (2008). “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”. *Annual Review of Political Science* 11: 303- 326.
- Seiler, Daniel-Louis (2000). *Os Partidos Políticos*. Brasília: UNB.
- Silva, Rodinei (2014). *O Senado e a Política Externa do Partido dos Trabalhadores (2003-2012): a força do discurso parlamentar*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas.