

# Los partidos políticos uruguayos y sus preferencias en política exterior: cambios y continuidades

Camilo López Burian

[camilo.lopez@fder.edu.uy](mailto:camilo.lopez@fder.edu.uy)

Universidad de la República (Uruguay)

Carlos Luján

[carloslujan300862@gmail.com](mailto:carloslujan300862@gmail.com)

Universidad de la República (Uruguay)

Recibido: 26/09/2024

Aceptado: 09/06/2025

**Resumen:** La política exterior uruguaya ha sido analizada como un caso de política de partidos gobernantes e institucionalizados. A partir de dos encuestas realizadas a legisladores durante las presidencias de José Mujica (2010-2015) y Luis Lacalle Pou (2020-2025), se analizan las preferencias de los legisladores como forma de ver las preferencias de los partidos. Los hallazgos muestran cambios y continuidades. La política exterior uruguaya sigue enfocada en el comercio y las inversiones. La región perdió peso en la mirada de los legisladores y China emerge como un socio atractivo. Mientras que el escenario crítico actual genera incertidumbre en varias dimensiones de la política internacional, especialmente en la de la seguridad. Los cambios parecen estar asociados a factores internacionales y puede pensarse que estas alteraciones en las preferencias puedan deberse a la especificidad de la política exterior en relación a otras políticas públicas domésticas.

**Palabras clave:** Uruguay, política exterior, partidos políticos, parlamento

- ❖ Cómo citar este artículo: López Burian, C. y Luján, C. (2025). Los partidos políticos uruguayos y sus preferencias en política exterior: cambios y continuidades. *Relaciones Internacionales*, 34(69), 213, <https://doi.org/10.24215/23142766e213>

Editor: Juan Alberto Rial,  
Instituto de Relaciones  
Internacionales Facultad  
de Ciencias Jurídicas y  
Sociales (Universidad  
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones Internacionales**, es una publicación del Instituto de Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad Nacional de La Plata - Argentina)



Reconocimiento-NoComercial  
CompartirIgual 4.0 Internacional  
(CC BY-NC-SA 4.0)

## *Uruguayan political parties and their foreign policy preferences: changes and continuities*

Camilo López Burian<sup>1</sup>, Carlos Luján<sup>2</sup>

**Abstract:** Uruguayan foreign policy has been analyzed as a case of policy shaped by governing and institutionalized political parties. Based on two surveys conducted among legislators during the governments of José Mujica (2010-2015) and Luis Lacalle Pou (2020-2025), this study examines legislators' preferences to understand the preferences of political parties. The findings reveal both changes and continuities. Uruguayan foreign policy remains focused on trade and investment. The region has lost significance in legislators' perspectives, while China is emerging as an attractive partner. At the same time, the current critical international scenario generates uncertainty in several dimensions of international politics, particularly in security. The observed changes seem to be associated with international factors, and it can be argued that these shifts in preferences may be due to the distinctiveness of foreign policy compared to other domestic public policies.

**Keywords:** Uruguay, foreign policy, political parties, parliament

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política, Universidad de la República de Uruguay (Udelar). Profesor Titular en el Instituto de Historia de las Ideas de la Facultad de Derecho (FDER) de la Udelar. Profesor Adjunto en el Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (Udelar) y en el Grupo de Política y Relaciones Internacionales de la FDER (Udelar). Investigador Activo Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay.

<sup>2</sup> Doctor en Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay. Profesor Agregado en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar) y Profesor Adjunto en el Grupo de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho (Udelar).

## 1. Introducción

El siguiente trabajo tiene por objetivo la presentación de un análisis comparativo de las preferencias de los partidos políticos uruguayos en materia de política exterior. Para ello se presentan y analizan dos bases de datos<sup>3</sup> creadas por los autores en dos momentos diferentes. La primera encuesta se realizó a legisladores de las dos Cámaras del Parlamento (senadores y diputados) uruguayo durante la Administración del presidente José Mujica (2010-2015) y la segunda durante la Administración de Luis Lacalle Pou (2020-2025). En términos domésticos, ambos gobiernos presentaron posicionamientos ideológicos distintos, formatos de gobierno diferentes (de partido mayoritario el primero y de coalición mayoritaria el segundo) y desarrollaron su acción internacional en contextos globales y regionales con diferencias. Ambos grupos de elementos, los externos y los internos, son utilizados como referencias en algunos momentos del análisis comparado con el fin de comprender los procesos que podrían estar detrás de los cambios y las continuidades de las preferencias de los partidos uruguayos, observados a través de sus legisladores.

El análisis toma como referencia la literatura que subraya la importancia de los partidos políticos en esta arena de política pública, a la que pone atención en la estabilidad de las preferencias de los legisladores en tanto miembros de partidos políticos, a la vez que tiene como telón de fondo el cuestionamiento sobre la especificidad, o no, de la política exterior, y por lo tanto de la influencia de los factores internacionales en su proceso y orientaciones. Luego de presentar brevemente la literatura con la que se dialoga, se explicitan los elementos metodológicos básicos y los datos que se analizan. Finalmente después de la realización del análisis en clave comparada, se presentan algunas reflexiones y preguntas a partir de los hallazgos encontrados.

## 2. Partidos políticos y política exterior: el punto de partida para el análisis

El abordaje de la política exterior que se presenta en este trabajo parte de concebirla como una política pública (Ingram y Fiederlein, 1988; Milani y Pinheiro, 2013; Garcé y López Burian, 2014; Tokatlian y Merke 2014). Para el análisis del caso uruguayo que aquí se aborda se subraya el papel de los partidos políticos en esta arena (Caetano et al, 2016 y 2021; Ferro et al, 2006; Hernández Nilson y Salgueiro, 2024; López Burian, 2015b; Luján, 2010, Pérez Antón, 2011, entre otros), entendiéndolos como actores claves de la interfase entre factores internacionales (sistémicos, sean tanto globales como regionales) y factores domésticos. A la vez se toma como asunción una clave interpretativa que propone que la política exterior uruguaya puede entenderse como una política de partidos institucionalizados y gobernantes, que conducen el proceso de esta política y definen sus principales orientaciones dentro de los márgenes de maniobra que el sistema internacional le otorga a un Estado pequeño

---

<sup>3</sup> La primera corresponde a la elaboración de la tesis doctoral de uno de ellos (López Burian, 2015a) y la segunda a la ejecución del proyecto “Definiendo el interés nacional: actores y posiciones en torno a los TLC”. Este último fue coordinado por Gerardo Caetano y fue financiado por el fondo universitario para contribuir a la comprensión pública de temas de interés general, de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República de Uruguay.

(López Burian, 2015a y López Burian y Míguez, 2021).

La jerarquización del papel de los partidos en la política exterior tiene una larga data. Merle (1985) los coloca como los actores claves de la interfase entre los dos niveles que Putnam (1988) modelizó para explicar la aprobación de acuerdos internacionales, mostrando sus interacciones y determinantes. Los partidos políticos ocupan tanto el Poder Ejecutivo como desde el Legislativo, influyendo desde ambos poderes en el proceso de la política exterior como política pública (Onuki y Oliveira, 2010).

Para el caso analizado, el Ejecutivo posee iniciativa en política exterior mientras que el Legislativo fiscaliza y participa del proceso de ratificación de los tratados internacionales, vota las designaciones de los funcionarios diplomáticos, el envío de contingentes militares fuera de fronteras, entre otros asuntos relevantes en temas de política exterior. Desde la vuelta a la democracia en 1985, varios han sido los momentos que la divergencia tanto inter como intrapartidaria se hizo presente en el Parlamento. Este fenómeno, que visibiliza la diferencia en las preferencias de los actores en esta arena de política pública ha sido de interés por parte de los estudios que se ocupan del análisis de política exterior (Martin, 2000).

Estas divergencias expresan orientaciones diferentes de la política exterior que promueven los actores. De forma muy sintética pueden agruparse tres factores que, de manera única o combinada, están presentes en las explicaciones que la literatura da a la orientación de la política exterior impulsada por los partidos. Un primer núcleo de factores tiene a la representación de intereses en el centro de su explicación (Fordham, 1998; Conley, 1999; entre otros). Un segundo núcleo de explicaciones constela entorno a factores institucionales o asociados a ellos, y subrayan la importancia de la cohesión, la unidad y la disciplina partidaria (Malloy, 2003; entre otros). Mientras que el último de estos núcleos se centra en factores ideológicos o ideacionales de diferente tipo (Thérien y Noel, 2000; Milner y Judkins, 2004; Marks et al, 2006; entre otros).

En los últimos años, el análisis del papel de los partidos ha ganado lugar en la agenda de la investigación de las políticas exteriores latinoamericanas (Feliú et al, 2007 y 2009; Onuki et al, 2009; Aranda y Riquelme, 2011; Dávila, 2011; Feliú y Pinheiro, 2016; Feliú, 2019; entre otros). En estos trabajos, uno de los elementos que se atienden es el de las preferencias de los partidos políticos en política exterior. Poole (2007), quien no aborda en específico el tema de la política exterior, sí analiza en términos generales la estabilidad de las preferencias de los legisladores en el tiempo. Analizando el caso de Estados Unidos señala que los legisladores se orientan ideológicamente y tienden a mantener sus posiciones. Como se verá en el apartado que analiza los datos, esta relativa estabilidad parece mantenerse, esperable en un sistema de partidos institucionalizado como el uruguayo (Chasquetti y Moraes, 2000). Sin embargo, las variaciones parecen mostrar la influencia de los factores internacionales, arrojando elementos para pensar en la validez de un debate central del campo de estudios del análisis de política exterior: la especificidad o no de la política exterior en relación a las políticas públicas domésticas. Sobre este punto no existe acuerdo. Algunos trabajos clásicos (Friedrich, 1966; Rosenau, 1969) señalan que la distinción entre ambas (doméstica y exterior) no es necesaria. Sin embargo, otros trabajos sostienen que su especificidad está determinada porque las decisiones tomadas refieren al entorno externo del Estado (Modelski, 1963; Wallace, 1974; Hermann, 1983; Hudson, 2005). Si bien este trabajo solamente busca mostrar los cambios y permanencias observables en las preferencias de los

partidos políticos uruguayos en materia de política exterior, sus hallazgos ayudan a plantear ideas sobre la explicación tanto de cambios como de permanencias que se vinculan con los debates tanto de la estabilidad de las preferencias como sobre la especificidad de la política exterior.

### 3. El diseño metodológico del estudio

La base de este estudio está constituida por dos encuestas sobre la política exterior de Uruguay que fueron realizadas a legisladores de las dos Cámaras del Parlamento (Senadores y Diputados) durante dos legislaturas diferentes: la primera abarcó el período 2010-2015 y la segunda el lapso 2020-2025.<sup>4</sup> El relevamiento en estos dos momentos históricos permite estudiar las continuidades y los cambios en las formas de entender la política exterior por parte de los integrantes del poder legislativo uruguayo en la última década y media.

El diseño de la investigación fue de tipo comparado intertemporal y buscó generar una descripción densa de las orientaciones ideológicas y los discursos sobre la política internacional del país, así como también explorar los mecanismos de mediación político-partidario que operan a nivel parlamentario en el *policymaking* de esta arena de política pública.

Se trabajó con dos fuentes. La primera encuesta constituyó un relevamiento de carácter censal mediante un cuestionario que abarcó a 125 de los 130 legisladores del XLVII período legislativo y se realizó entre los meses de junio y diciembre del año 2013. La segunda fue una encuesta que abarcó a la mitad de los parlamentarios uruguayos (66 legisladores) en base a una muestra aleatoria, estratificada por partidos y cámara de pertenencia. Esta segunda encuesta fue hecha entre marzo y agosto del 2021 durante el XLIX período legislativo y en tiempos de pandemia. Una legislatura completa y 8 años separan ambas mediciones. Las preguntas utilizadas en las dos instancias son similares y comparables en función del diseño metodológico del estudio.

### 4. El análisis comparado de las opiniones y preferencias en materia internacional de las legislaturas XLVII Y XLIX

Las elecciones del 2019 dieron paso a la alternancia de partidos. En el Poder Ejecutivo Luis Lacalle Pou asumió como presidente y Beatriz Argimón lo hizo como vicepresidenta de la República y presidenta del Senado. En el Parlamento varió considerablemente el peso de los distintos partidos, tal como se consigna en el Cuadro 1.

#### **CUADRO 1: URUGUAY: VOTOS VALIDOS EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 2009 Y 2019 POR PARTIDO**

---

<sup>4</sup> En Uruguay las elecciones del gobierno nacional se realizan cada cinco años el último domingo de octubre y, si hay *ballottage*, el último domingo de noviembre. La primera se trata de elecciones simultáneas de la fórmula presidencial (presidente y vicepresidente) y los parlamentarios. El presidente electo asume su cargo el primero de marzo del año siguiente a las elecciones.

	Porcentaje de votos	Senadores	Diputados
<b>Todos 2009</b>	100	30+1*	99
<b>Todos 2019</b>	100	30+1*	99
<b>Frente Amplio 2009</b>	49,3	17*	50
<b>Frente Amplio 2019</b>	40,5	13	42
<b>Partido Nacional 2009</b>	29,9	9	30
<b>Partido Nacional 2019</b>	29,7	11*	30
<b>Partido Colorado 2009</b>	17,5	5	17
<b>Partido Colorado 2019</b>	12,8	4	13
<b>Otros partidos 2009</b>	3,3	-	2
<b>Cabildo Abierto 2019</b>	11,5	3	11
<b>Otros partidos 2019</b>	5,5	-	3

\*Incluye al vicepresidente de la República que preside el Senado.

Fuente: elaboración propia a partir del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay.

Los datos de las elecciones nacionales del 2009 y 2019 revelan que en esa década se produjo una caída del caudal electoral del Frente Amplio (FA) y del Partido Colorado (PC), una fuerte estabilidad en la participación electoral del Partido Nacional (PN) y la aparición de un nuevo Partido -Cabildo Abierto (CA)- con representación en ambas cámaras.

A su vez, el análisis de la integración del Parlamento al momento de realizarse las encuestas (años 2013 y 2021) revela con claridad el cambio de signo ideológico de los apoyos parlamentarios del Ejecutivo. Entre los años 2010-2015<sup>5</sup> Uruguay tuvo su segundo gobierno consecutivo del FA, un partido con multiplicidad de sectores de izquierda y centro izquierda. Al comienzo de su mandato, Lacalle Pou conformó una coalición de gobierno liberal-conservadora denominada “Coalición Republicana” o “Multicolor” integrada por los partidos Nacional, Colorado y Cabildo Abierto -con representación en ambas cámaras- más el Partido Independiente y el Partido de la Gente, ambos sólo con un representante en la Cámara Baja.

Este cambio se reflejó en las mayorías parlamentarias que apoyaron al Poder Ejecutivo en los dos momentos considerados en este artículo (2013 y 2021). En ninguna de las dos legislaturas la presidencia del Senado fue decisiva para alcanzar las mayorías ya que tanto los senadores del gobierno de Mujica como los del gobierno de Lacalle Pou constituyeron la mitad más uno o más de los integrantes de la Cámara Alta. Los integrantes de la Cámara de Representantes del oficialismo (Frente Amplio en el período 2010-2015 y “Coalición Multi-

<sup>5</sup> Primera Presidencia de Tabaré Vázquez entre 2005 y 2010, Presidencia de José Mujica entre 2010 y 2015 y segunda Presidencia de Tabaré Vázquez entre 2015 y 2020.

color” en el período 2020-2025) fueron siempre mayoría absoluta, mayoría justa en el primer caso (50 en 99) y holgada en el segundo (57 en 99).

En síntesis: la comparación de los resultados de las elecciones del 2009 y 2019 muestra cuatro datos importantes: (i) la alternancia de partidos en el gobierno nacional, (ii) la configuración de un país estructurado políticamente en torno a dos grandes bloques, (iii) la existencia de mayorías parlamentarias de los titulares del Poder Ejecutivo durante ambos períodos de gobierno, y (iv) no hubo cambios por desplazamiento de bancas en el Parlamento entre uno y otro bloque ideológico, excepto por la aparición de un nuevo partido vinculado a los militares (Cabildo Abierto).<sup>6</sup>

La ubicación ideológica de los partidos fue medida por tres indicadores: ubicación del partido por parte de todos los legisladores, ubicación del partido por los miembros de ese partido y promedio de la autoidentificación ideológica de los miembros del partido. Considerando estos indicadores se visualiza con claridad que la ubicación ideológica de los partidos casi no varía entre una legislatura y la otra (Cuadro 2).

Considerando los tres indicadores, en el Frente Amplio se visualiza un corrimiento hacia el centro de entre una décima y tres décimas. El mayor corrimiento es en el caso de la autoidentificación y es casi nulo en la percepción de los legisladores frentistas.

Con respecto a los parlamentarios del Partido Nacional las variaciones también son mínimas y se ubican en el entorno del medio punto hacia la derecha.

En el Partido Colorado las variaciones son de pequeña magnitud. Interesa notar que los legisladores colorados ven a su partido y se autoperciben de centro, pero los parlamentarios en su conjunto lo ubican como un partido de centroderecha.

Finalmente, Cabildo Abierto es percibido de derecha: los cabildantes ven a su partido ubicado en el centro derecha y ellos se autoperciben de centro.

Los restantes partidos, que sólo tienen representantes en la Cámara de Diputados, son ubicados en el centro y se autoperciben de centroizquierda tanto en el 2013 como en el 2021.

En síntesis: las variaciones ideológicas fueron mínimas, implicando básicamente un corrimiento de todos los partidos y legisladores hacia la derecha en menos de un punto. La novedad es la aparición de Cabildo Abierto considerado por todo el sistema político como un partido de derecha.

---

<sup>6</sup> Sobre este nuevo partido puede verse Nocetto et al (2021), Broquetas y Caetano (2023), Rilla (2023) y São Thiago Tanscheit (2023).

**CUADRO 2: UBICACION DE LOS PARLAMENTARIOS EN EL EJE IZQUIERDA-DERECHA, POR PARTIDO**

Media	Según todos los miembros del Parlamento	Según los miembros de los partidos evaluados	Según autoidentificación de los miembros de los partidos evaluados
<b>Frente Amplio 2013</b>	3,8	3,7	2,7
<b>Frente Amplio 2021</b>	3,6	3,6	2,4
<b>Partido Nacional 2013</b>	7,1	5,6	5,4
<b>Partido Nacional 2021</b>	7,5	6,2	5,9
<b>Partido Colorado 2013</b>	7,6	5,9	5,0
<b>Partido Colorado 2021</b>	7,7	5,6	5,2
<b>Cabildo Abierto 2021</b>	8,6	6,2	4,8
<b>Otros partidos 2013</b>	5,6	4,0	4,5
<b>Otros partidos 2021</b>	5,6	4,0	4,0

Fuente: elaboración propia en base al procesamiento de los microdatos de dos relevamientos a parlamentarios uruguayos realizado por los autores.

Según los parlamentarios el objetivo prioritario de la política exterior uruguaya ha sido y es la promoción de los productos uruguayos en el exterior. Así lo expresó la mayoría absoluta de los legisladores de los períodos 2020-2024 (Administración Lacalle Pou) y 2010-2014 (Administración Mujica). Más aún, en ambas legislaturas aproximadamente cuatro de cada cinco parlamentarios opinaron que este es uno de los tres principales objetivos del país en este campo (Cuadro 3).

En el período considerado en este artículo se observa que la jerarquización de esta meta cae levemente entre los parlamentarios del Frente Amplio (titulares del Ejecutivo durante la primera medición, en la oposición en la segunda) y sube entre los parlamentarios de los partidos Nacional y Colorado (gobernantes en el 2024, otrora oposición). Los parlamentarios de Cabildo Abierto, partido creado en el año 2019, expresan apoyo a la promoción de los productos de Uruguay en el ámbito internacional, aunque lo hacen más moderadamente como primera opción.

La preservación de las democracias en otros países ha permanecido a lo largo del tiempo como objetivo preferido por uno de cada siete parlamentarios, hay tres de cada diez encuestados que la ubican entre los tres primeros objetivos en la presente legislatura y poco más de uno de cada cuatro eligieron este objetivo hace dos legislaturas. A nivel de los partidos se producen diferencias entre las dos mediciones, con una caída entre los frentistas, una escasa importancia al tema entre los nacionalistas y un fuerte crecimiento entre los colorados.

No sorprende el aumento a la prioridad dada por los legisladores a la protección del medio ambiente: en la Administración Mujica la priorización de esta meta recogía un tercio de las voluntades y en la Administración Lacalle Pou recibe 44% de adhesiones. Este aumento obedece al posicionamiento de los parlamentarios del Frente Amplio y de Cabildo Abierto; los parlamentarios de los partidos tradicionales o fundacionales (blancos y colorados) han mantenido una visión similar sobre el tema en las dos legislaturas consideradas.

La valoración de la atracción de la inversión extranjera como objetivo de la política exterior del Uruguay se mantiene firme, si bien es elegida en primer lugar sólo por uno de cada diez parlamentarios de ayer y de hoy, y alcanzó a tres de cada cinco cuando se consideran las tres principales (sólo por detrás de la promoción de comercio exterior). La jerarquización de la inversión extranjera crece entre los colorados, se mantiene entre los blancos y decrece entre los frentistas.

Al igual que con el medio ambiente, entre los parlamentarios ha crecido la importancia asignada a la protección y promoción de los Derechos Humanos: llega en la actualidad a ser de casi uno de cada diez encuestados que la colocan como la prioridad central y a un cuarto que la ubican entre las tres primeras. El aumento se da básicamente por un incremento muy fuerte entre los frentistas y por un guarismo alto entre los cabildantes.

No hay mayores cambios en la preeminencia del combate al narcotráfico y el crimen organizado, ni tampoco de la cooperación internacional con países menos desarrollados, dos objetivos que son casi inexistentes como preferencia principal. En la misma dirección, cuando se consideran los tres objetivos más relevantes, la ubicación del combate al narcotráfico y al crimen organizado, cayó sustantivamente entre los años 2013 y 2021 en el Frente Amplio, el Partido Nacional y el Partido Colorado. En contraste, un 43% de los parlamentarios de Cabildo Abierto consideran este tema como muy relevante.

Finalmente, la protección de las fronteras de Uruguay desaparece como preferencia principal y cae entre las tres principales. En este objetivo no existen diferencias significativas entre partidos.

En suma: los objetivos de la política internacional del país son eminentemente económicos, promover las exportaciones y atraer las inversiones. La preservación de la democracia en otros países se mantiene estable, es uno de los valores más apreciados por el sistema político en particular y la población en general. Entre los principales objetivos de la política internacional del Uruguay se consolida la protección del medio ambiente y de los derechos humanos, mezcla seguramente de los cambios en la agenda internacional y de una mayor sensibilidad en la sociedad hacia estos temas como problemas de índole global.

**CUADRO 3: OPINIONES DE LOS PARLAMENTARIOS SOBRE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR URUGUAYA, POR PARTIDO**

Objetivo	Prioridad	Todos 2013	Todos	FA 2013	FA 2021	PN 2013	PN 2021	PC 2013	PC 2021	CA 2021
Promover la venta de productos uruguayos en el exterior	1er. lugar	54	52	41	36	64	78	76	67	43
	Tres primeros	78	84	71	68	83	100	86	89	100
Ayudar a preservar la democracia en otros países	1er. lugar	14	13	26	16	-	-	-	22	14
	Tres primeros	26	30	39	39	6	11	19	44	14
Proteger el medio ambiente	1er. lugar	2	10	2	13	6	6	-	-	29
	Tres primeros	33	44	39	43	22	22	29	33	43
Atraer inversión extranjera	1er. lugar	10	9	9	7	14	17	5	11	-
	Tres primeros	58	59	52	36	69	67	67	89	57
Proteger y promover los DD.HH. en otros países	1er. lugar	2	9	5	19	-	-	-	-	-
	Tres primeros	10	24	14	39	8	11	-	-	29
Combatir el narcotráfico y el crimen organizado	1er. lugar	3	5	5	7	3	-	-	-	14
	Tres primeros	34	24	26	16	44	33	48	22	43
Ayudar a mejorar el nivel de vida de los países menos desarrollados	1er. lugar	2	2	5	3	-	-	-	-	-
	Tres primeros	7	14	12	26	-	6	5	-	-
Proteger nuestras fronteras terrestres y marítimas	1er. lugar	4	-	5	-	3	-	5	-	-
	Tres primeros	16	12	17	13	19	11	10	11	14

Fuente: elaboración propia en base al procesamiento de los microdatos de dos relevamientos a parlamentarios uruguayos realizado por los autores.

El foco territorial considerado prioritario ha variado fuertemente desde principios de la década pasada a esta (Cuadro 4). El mundo o -dicho en otras palabras, la inexistencia de un foco territorial para la política exterior de Uruguay- recogía menos de la mitad de las opiniones de los parlamentarios en el 2013 y recibe la adhesión de tres de cada cinco en el año 2021. Los parlamentarios pro-región siguen siendo tres de cada diez en ambas legislaturas pero cae abruptamente la consideración simultánea de ambos focos (la región y el mundo), desde un 25% de apoyo a un 12%.

Esta migración de opiniones se da en mayor medida entre los parlamentarios blancos:

dos tercios de ellos veían al mundo como el foco prioritario hace doce años y en la legislatura 2020-2025 son casi la totalidad (94%). Los colorados tenían una mirada internacionalista muy volcada al mundo, con tres cuartos de casos a principios de la década del 10 y casi nueve de cada diez en la actualidad. Los frentistas son los únicos que mantienen incambiadas sus preferencias por la región como foco prioritario e incrementan la preferencia por el mundo. En la presente legislatura los cabildantes se dividen por mitades entre la región y el mundo.

En síntesis: este es uno de los puntos de mayor variación en las preferencias de los parlamentarios. El estancamiento de la integración regional y los vientos aperturistas de principios de la década del 20 a nivel regional y global antes de la pandemia, son probablemente algunas de las causas del cambio.

**CUADRO 4: OPINION DE LOS PARLAMENTARIOS SOBRE EL PRINCIPAL FOCO TERRITORIAL DE LA POLITICA INTERNACIONAL POR PARTIDO**

	La región	Ambas	El mundo
<b>Todos 2013</b>	30	25	45
<b>Todos 2021</b>	29	12	59
<b>Frente Amplio 2013</b>	47	29	24
<b>Frente Amplio 2021</b>	48	23	29
<b>Partido Nacional 2013</b>	14	22	64
<b>Partido Nacional 2021</b>	-	6	94
<b>Partido Colorado 2013</b>	10	14	76
<b>Partido Colorado 2021</b>	11	-	89
<b>Cabildo Abierto 2021</b>	50	-	50

Fuente: elaboración propia en base al procesamiento de los microdatos de dos relevamientos a parlamentarios uruguayos realizado por los autores.

Entre quienes priorizan la región (sola o junto al mundo) se mantienen las referencias a Latinoamérica o al Mercosur pero casi desaparece Sudamérica y prácticamente no se nombra a las Américas como región de pertenencia (Cuadro 5).

El análisis por partido revela que los frentistas mantienen su impronta latinoamericanista (dos de cada cinco) y se han vuelto más mercosureños en desmedro del sudamericanismo. Entre los parlamentarios blancos y colorados se desploma la idea de región prioritaria y los cabildantes hoy tienen en similares proporciones la mirada puesta en el Mercosur o Latinoamérica como en el mundo.

En síntesis: la pérdida de peso de Brasil en la región y su ausencia de liderazgo hacen de Sudamérica un contorno difuso para la definición de la región de referencia. Hoy predomina como región el Mercosur o Latinoamérica. En contraposición, el mundo aparece como

central, sea para buscar alternativas a la región en Asia Pacífico y/o en el Occidente desarrollado.

**CUADRO 5: OPINIONES DE LOS PARLAMENTARIOS SOBRE EL ALCANCE DE LA “REGION”, POR PARTIDO**

Región	Todos 2013	Todos 2021	FA 2013	FA 2021	PN 2013	PN 2021	PC 2013	PC 2021	CA 2021
Mercosur	17	15	17	25	22	-	10	-	25
Sudamérica	13	3	23	7	3	-	-	-	
Latinoamérica	22	23	38	39	5	-	5	11	25
Las Américas	3	-	-	-	6	-	10	-	
No contesta/ No corresponde	45	59	22	29	64	100	75	89	50

Fuente: elaboración propia en base al procesamiento de los microdatos de dos relevamientos a parlamentarios uruguayos realizado por los autores.

Los datos sistematizados en el Cuadro 6 son totalmente consistentes con los referidos anteriormente: prácticamente desaparece la referencia institucional a la UNASUR que -más allá de los esfuerzos brasileños- no se revitaliza. El Mercosur, la UNASUR y la CELAC son las instituciones reconocidas y nombradas y la OEA desaparece.

Para los frentistas la idea de que la UNASUR sea la institucionalidad más adecuada para la región cae a casi a la mitad entre una legislatura y otra, al tiempo que crecen moderadamente la CELAC y el Mercosur como las instituciones valiosas para la región. Por su mirada más centrada en el mundo ninguna institucionalidad regional aparece como adecuada para los parlamentarios blancos mientras que para los colorados se mantiene el Mercosur con un décimo de las adhesiones. Los cabildantes hoy valoran el Mercosur y en mucha menor medida la CELAC.

En síntesis: se constata una transformación en las preferencias por las instituciones regionales, con pérdida de relevancia de aquellas de integración política (UNASUR, CELAC, OEA) y mantenimiento de la importancia del MERCOSUR, probablemente pensado en términos básicamente comerciales.

**CUADRO 6: OPINIONES DE LOS PARLAMENTARIOS SOBRE LAS INSTITUCIONES REGIONALES, POR PARTIDO**

Región	Todos 2013	Todos 2021	FA 2013	FA 2021	PN 2013	PN 2021	PC 2013	PC 2021	CA 2021
MERCOSUR	19	20	20	27	22	-	10	11	38
UNASUR	25	11	44	24	3	-	5	-	-
CELAC	8	11	14	20	-	-	5	-	12

OEA	4	-	-	-	11	-	5	-	-
No contesta/ No corresponde	45	59	22	29	64	100	75	89	50

Fuente: elaboración propia en base al procesamiento de los microdatos de dos relevamientos a parlamentarios uruguayos realizado por los autores.

El Cuadro 7 sintetiza las opiniones de los parlamentarios respecto al fortalecimiento de las relaciones con Argentina y Brasil, más allá de la pertenencia al MERCOSUR común cuya integración está estancada. En el período de referencia el apoyo a la profundización de los vínculos bilaterales con Argentina crece, pasando de tres de cada cinco legisladores en el 2013 a nueve de cada diez en el 2021. Este apoyo es similar al registrado respecto a la relación bilateral con Brasil que ya en el 2013 mostraba adhesiones muy altas en todos los partidos.

En clave partidaria el salto de preferencias favorables a la vigorización de la relación con Argentina es muy fuerte entre los colorados, similar al general entre los frentistas, menor entre los blancos,<sup>7</sup> al tiempo que todos los cabildantes todos son proclives a profundizar ese vínculo. En el caso de Brasil, los blancos son quienes más convergen hacia posiciones de fortalecimiento bilateral, partiendo de un piso de apoyo muy alto. A su vez, nueve de cada diez colorados y frentistas coinciden en este punto; los cabildantes se ubican a la par de los blancos en los guarismos más altos, 100%.

En síntesis: Argentina y Brasil siguen siendo dos socios muy importantes para el Uruguay y así lo perciben los parlamentarios uruguayos, más allá de que algunos opinen que la integración regional es satisfactoria y otros la valoren como estancada.

**CUADRO 7: OPINION DE LOS PARLAMENTARIOS RESPECTO AL FORTALECIMIENTO DE LA RELACION BILATERAL CON ARGENTINA Y/O BRASIL, POR PARTIDO**

	Argentina	Brasil
<b>Todos 2013</b>	58	86
<b>Todos 2021</b>	91	
<b>Frente Amplio 2013</b>	59	85
<b>Frente Amplio 2021</b>	90	90
<b>Partido Nacional 2013</b>	72	89
<b>Partido Nacional 2021</b>	88	100
<b>Partido Colorado 2013</b>	38	86
<b>Partido Colorado 2021</b>	89	89
<b>Cabildo Abierto 2021</b>	100	100

<sup>7</sup> Cabe señalar que los parlamentarios de PN eran los más pro-Argentina en el 2013.

Fuente: elaboración propia en base al procesamiento de los microdatos de dos relevamientos a parlamentarios uruguayos realizado por los autores.

Las opiniones de los parlamentarios revelan una fuerte caída en la priorización de la región y del liderazgo de Brasil en ella: de un abrumador saldo neto de 75 puntos<sup>8</sup> en el 2013 cae a un saldo neto de 12 puntos en el 2021 (Cuadro 8).

Para los parlamentarios frentistas la priorización de Brasil y su posible liderazgo regional cae abruptamente de una medición a otra, pasando el saldo neto de 91 a 13. Para los colorados el saldo neto sube 5 puntos, llegando a casi los 50, cifra que también se alcanza entre los cabildantes. Finalmente, los blancos registran guarismos negativos tanto en el 2013 como en el 2021 (-18 y -6 respectivamente).

En síntesis: la retirada de Brasil de la región a comienzos de los años 20 ha sido claramente percibida por los parlamentarios uruguayos que variaron sus preferencias en consonancia. La medición inicial de este estudio (2011) fue realizada durante el primer gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014) mientras que la segunda tuvo lugar en el 2021 durante el gobierno de derecha de Jair Bolsonaro (2019-2022). La mudanza de signo ideológico podría haber impactado en los parlamentarios de izquierda de Uruguay quienes, quizá por consecuencia de este cambio, disminuyeron su apoyo a la priorización de Brasil como líder regional. No sucedió lo mismo entre los legisladores de los partidos de centroderecha y derecha que no cambiaron su opinión sobre la prioridad asignada a Brasil en la región.

**CUADRO 8: OPINION DE LOS PARLAMENTARIOS SOBRE LA PRIORIZACION DE LA REGION Y EL LIDERAZGO REGIONAL DE BRASIL, POR PARTIDO**

	<b>Acuerdo</b>	<b>Ni de acuerdo ni en desacuerdo</b>	<b>Desacuerdo</b>	<b>Saldo Neto</b>
Todos 2013	72	21	7	75
Todos 2021	54	5	42	12
Frente Amplio 2013	94	3	3	91
Frente Amplio 2021	55	3	42	13
Partido Nacional 2013	35	12	53	-18
Partido Nacional 2021	40	7	53	-6
Partido Colorado 2013	65	10	25	40
Partido Colorado 2021	67	11	22	45
Cabildo Abierto 2021	75	-	25	50

Fuente: elaboración propia en base al procesamiento de los microdatos de dos relevamientos a parlamentarios uruguayos realizado por los autores.

<sup>8</sup> El saldo neto es el acuerdo menos el desacuerdo con la afirmación.

Las preferencias del conjunto de legisladores, respecto a priorizar una alianza con el mundo desarrollado de espaldas a la región, cambió fuertemente entre períodos: se pasó de un moderado rechazo a favorecer esa alianza con el mundo desarrollado -con un saldo neto de 10 puntos entre una y otra medición- a una situación con casi tantas adhesiones como rechazos (Cuadro 9).

Esto se debe a que, si bien entre los legisladores frentistas la fuerza del rechazo se mantuvo incólume, entre los blancos -el bloque parlamentario mayoritario en la coalición de gobierno 2020-2025- creció la adhesión a una inserción internacional aperturista solitaria. La disminución de este apoyo entre los colorados no fue suficiente para horadar el apoyo gubernamental entre los parlamentarios del partido del presidente.

En síntesis: en el 2021 los parlamentarios estaban divididos entre una inserción desde la región y una integración de espaldas a la región, preferencia que no era así en el 2013 cuando predominaba un talante integracionista. La apertura al mundo de un partido, el Nacional, hoy dominado por una mirada neoherrerista más proclive a la inserción extra-regional que mercosureña (López Burian y Hernández Nilson, 2021), es el principal cambio de orientación en materia internacional a nivel de los parlamentarios.

**CUADRO 9: OPINION DE LOS PARLAMENTARIOS URUGUAYOS SOBRE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL EN EL MUNDO, POR PARTIDO**

	Acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Desacuerdo	Saldo Neto
Todos 2013	44	-	56	-12
Todos 2021	49	-	51	-2
Frente Amplio 2013	13	-	87	-74
Frente Amplio 2021	13	-	87	-74
Partido Nacional 2013	71	-	29	42
Partido Nacional 2021	82	-	18	64
Partido Colorado 2013	95	-	5	90
Partido Colorado 2021	78	-	22	56
Cabildo Abierto 2021	62	-	38	24

Fuente: elaboración propia en base al procesamiento de los microdatos de dos relevamientos a parlamentarios uruguayos realizado por los autores.

Por su parte, el apoyo a la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC), sea con Estados Unidos, la Unión Europea o China creció significativamente, desde guarismos que oscilaban entre el 44% y el 49% a ubicarse entre los dos tercios y los siete décimos de los parlamentarios según el partido. El incremento más fuerte se registró en las preferencias por un TLC con China, país cortejado tanto por gobiernos del Frente Amplio como del Partido Nacional (Cuadro 10).

Entre los parlamentarios de la “Coalición Multicolor” se amplió la aceptación de los TLC con Estados Unidos, la Unión Europea o China, desde niveles de aprobación que ya eran muy altos en el año 2013 (nueve de cada diez blancos, y entre siete y ocho de cada diez colorados según los casos). Las posturas de los legisladores de Cabildo Abierto son muy similares a las de los otros socios de la coalición. No obstante, lo más llamativo es el crecimiento de las posturas favorables a los TLC entre los parlamentarios frentistas quienes, desde bajos niveles de aceptación (8% con Estados Unidos, 11% con China y 14% con la Unión Europea), llegaron a 50% en relación a China, 40% a la Unión Europea y 27% a EE. UU.

En síntesis: si bien puede verse un proceso creciente de crisis de la globalización desde 2008 (Sanahuja, 2019), hasta el 2021 había una creciente aceptación de los TLC como herramienta de inserción internacional. La pandemia también contribuyó a la crisis de globalización y las guerras desatadas posteriormente (Ucrania-Rusia y Medio Oriente) -aún en pleno desarrollo- abren la interrogante sobre los apoyos que estos instrumentos tendrán en el segundo lustro de los años 20 del siglo XXI.

**CUADRO 10: OPINION DE LOS PARLAMENTARIOS URUGUAYOS ANTE LA FIRMA DE UN TLC CON EE.UU., UE Y CHINA, POR PARTIDO**

	Estados Unidos	Unión Europea	China
<b>Todos 2013</b>	45	49	44
<b>Todos 2021</b>	66	71	70
<b>Frente Amplio 2013</b>	8	14	11
<b>Frente Amplio 2021</b>	27	40	50
<b>Partido Nacional 2013</b>	92	92	86
<b>Partido Nacional 2021</b>	100	100	94
<b>Partido Colorado 2013</b>	76	81	71
<b>Partido Colorado 2021</b>	100	100	89
<b>Cabildo Abierto 2021</b>	100	100	71

Fuente: elaboración propia en base al procesamiento de los microdatos de dos relevamientos a parlamentarios uruguayos realizado por los autores.

El análisis de la influencia de nuestros vecinos y de las principales potencias mundiales sobre la política internacional de Uruguay muestra que, entre las mediciones del 2013 y 2021) la incidencia de Argentina y Brasil mermó (medio punto) y se acentuó la de Estados Unidos, la Unión Europea y China (un punto y medio) (Cuadro 11).

Entre los legisladores del Frente Amplio estas variaciones son tenues en relación a Argentina y Brasil (sólo dos o cuatro décimas, respectivamente), es más pronunciada entre los blancos (con un descenso de medio punto respecto a Argentina, de un punto a Brasil) y es aún mayor entre los colorados (un punto y un punto y medio, respectivamente); los cabildantes se posicionan en un nivel similar al de sus socios de la coalición de gobierno.

A su vez, los frentistas perciben una profundización de la influencia de Estados Unidos (casi tres puntos), los blancos no notan variación alguna, los colorados sostienen que hay un incremento de 1,3 puntos y los cabildantes valoran la influencia en un nivel bastante alto – más de siete puntos en diez-, similar a la posición de los legisladores frentistas.

En cuanto a la Unión Europea los frentistas y los colorados opinan que esa influencia ha aumentado (en más de dos puntos) al tiempo que los blancos estiman que se ha mantenido estable en el tiempo; los cabildantes consideran la influencia de la Unión Europea en forma similar al promedio.

Finalmente, según los frentistas China creció en influencia en forma muy fuerte –tres puntos y medio de incremento-, fuerte para los colorados –dos puntos y medio- y tenue para los blancos –un punto-; los parlamentarios de Cabildo Abierto percibieron en el 2021 la influencia china en forma similar a los parlamentarios del Partido Nacional.

En síntesis: la percepción de los parlamentarios sobre cuáles eran los países con influencia sobre la política internacional de Uruguay se transformó entre los años 2013 y 2021; la prioridad otorgada a Brasil, Argentina y en menor medida Estados Unidos dio paso a una centralidad a las grandes potencias con China a la cabeza, seguida por de Estados Unidos y Brasil; la influencia de la Unión Europea y Argentina aparece en menor medida.

En la legislatura de la Administración Lacalle Pou (2020-2025) la izquierda frenteamplista visualiza la influencia de la dupla sinoestadounidense como mayor, con Brasil en un segundo nivel, mientras que los legisladores blancos intercalan a Brasil entre ambas potencias con una influencia intermedia. La afinidad entre los gobiernos de Brasil y Uruguay en ambos momentos (Rousseff-Mujica en 2013 y Bolsonaro-Lacalle Pou en 2021) pudo explicar la percepción de la influencia del primero sobre el segundo.

**CUADRO 11: OPINION DE LOS PARLAMENTARIOS URUGUAYOS SOBRE LA INFLUENCIA DE PAISES Y BLOQUES EN LA POLITICA EXTERIOR URUGUAYA, POR PARTIDO**

Promedios	Argentina	Brasil	Estados Unidos	Unión Europea	China
<b>Todos 2013</b>	6,0	7,1	5,0	4,6	5,4
<b>Todos 2021</b>	5,4	6,6	6,8	5,9	7,8
<b>Frente Amplio 2013</b>	6,0	7,2	4,8	4,7	5,5
<b>Frente Amplio 2021</b>	5,6	7,0	7,5	6,5	8,9
<b>Partido Nacional 2013</b>	5,7	6,9	5,3	4,5	5,5
<b>Partido Nacional 2021</b>	5,3	6,1	5,4	4,4	6,5
<b>Partido Colorado 2013</b>	6,6	7,5	5,5	4,3	4,9
<b>Partido Colorado 2021</b>	5,0	6,5	6,8	6,6	7,6
<b>Cabildo Abierto 2021</b>	5,2	6,4	7,2	6,0	6,4

Fuente: elaboración propia en base al procesamiento de los microdatos de dos relevamientos a parlamentarios uruguayos realizado por los autores.

Respecto a los países que generan más confianza para mantener la paz mundial, los datos muestran que Alemania pasó del tercer lugar en el 2013 al primero en el 2021 y Estados Unidos se ubicó en el segundo en ambas mediciones (Cuadro 12). Tanto China como Francia incrementan la confianza en un punto porcentual y ascienden un lugar en el orden de prevalencia. Durante la Presidencia de Bolsonaro Brasil desapareció de la lista de los cinco países que ofrecía más confianza, luego de haber sido el país que más confianza daba a los legisladores uruguayos. Finalmente, en el período prácticamente se duplicó el porcentaje de legisladores que creían que ningún país es confiable a la hora de mantener la paz mundial (de un quinto a casi dos quintos).

El análisis por país arroja una simetría entre Estados Unidos y China en términos partidarios. Mientras que el primero es confiable para blancos y colorados en ambas mediciones, no lo es para los frentistas, por su parte China genera relativa confianza entre los frentistas en una y otra legislatura (uno de cada ocho legisladores de la izquierda la ubica en primer lugar).

En el 2021 Alemania elevó la confianza entre frentistas y colorados, cayó entre los blancos y se ubicó en la media general entre los cabildantes. Finalmente, Francia consiguió la ubicación en primer lugar entre los frentistas, se mantuvo entre los colorados y es inexistente entre blancos y cabildantes.

En la mención espontánea respecto a los tres países que despierta mayor confianza para preservar la paz global, hay un descenso de la confianza en Estados Unidos y China, un aumento de la confianza en Alemania, una estabilidad en los casos de Francia y Gran Bretaña y casi una desaparición de Brasil, país que estaba en el 2013 en el podio para casi la mitad de los legisladores y se desplomó a sólo uno de cada veinte legisladores en el 2021.

Para los parlamentarios del Frente Amplio, entre los nombrados entre los tres primeros países confiables para promover la paz, Francia se ubica en el acumulado en primer lugar. En el segundo lugar está China, con una caída a casi la mitad de las opiniones positivas entre una y otra legislatura. En el tercer lugar se ubica Alemania, con un leve incremento en las percepciones positivas luego de transcurridos 8 años.

Sumando las tres primeras menciones sobre la preservación de la paz global, los legisladores del Partido Nacional ubican a Estados Unidos en primer lugar (con más de un tercio de las opiniones favorables), a Alemania en un segundo escalón, y a Gran Bretaña y China en un tercer escalón -estos dos países generaban más confianza en el pasado. Entre los legisladores del Partido Colorado sube al primer lugar la confianza en Francia, desplazando a Estados Unidos que queda segundo junto con Alemania. En el 2021 para Cabildo Abierto ningún país sobresale como digno de confianza para avanzar en la paz mundial.

En síntesis: en relación al gran objetivo de la paz en el sistema internacional los legisladores uruguayos confían en los países occidentales desarrollados (Alemania, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña) por un lado, y en China, por otro. Ni India ni Sudáfrica y menos aún Rusia califican en este rubro. En clave partidaria los legisladores frentistas tienen más confianza en Francia que en China y no confían en los países anglófonos; esto se contrapone

nítidamente con las preferencias de los legisladores del Partido Nacional que depositan su mayor confianza en las dos principales potencias anglófonas, Estados Unidos y Gran Bretaña y, aunque comparten la confianza en Francia, no se fían de China.

**CUADRO 12: OPINION DE LOS PARLAMENTARIOS URUGUAYOS SOBRE EL PAIS QUE GENERA MAS CONFIANZA PARA MANTENER LA PAZ MUNDIAL, POR PARTIDO**

	Confianza	Todos 2013	Todos 2021	FA 2013	FA 2021	PN 2013	PN 2021	PC 2013	PC 2021	CA 2021
<b>Brasil</b>	1er. lugar	30	2	52	3	9	-	10	-	-
	Tres primeros	47	5	71	3	11	6	19	-	14
<b>Estados Unidos</b>	1er. lugar	16	12	3	-	31	29	29	22	14
	Tres primeros	24	15	6	-	44	35	43	33	14
<b>Alemania</b>	1er. lugar	11	14	2	7	28	18	14	33	14
	Tres primeros	25	29	12	16	47	24	33	33	14
<b>China</b>	1er. lugar	8	9	15	16	-	-	-	-	-
	Tres primeros	25	14	36	19	25	12	10	-	-
<b>Francia</b>	1er. lugar	5	6	6	10	-	-	10	11	-
	Tres primeros	14	17	15	29	6	24	24	44	14
<b>Gran Bretaña</b>	1er. lugar	2	3	-	-	6	6	5	-	14
	Tres primeros	15	17	-	3	31	29	38	22	14
<b>Sudáfrica</b>	1er. lugar	2	-	2	-	-	-	10	-	-
	Tres primeros	10	2	15	6	-	-	10	33	-
<b>India</b>	1er. lugar	1	2	2	3	-	-	-	-	-
	Tres primeros	13	5	23	6	3	-	5	-	14
<b>Rusia</b>	1er. lugar	-	2	-	3	-	-	-	-	-
	Tres primeros	4	3	2	6	3	-	-	-	-
<b>Otros</b>	1er. lugar	1	12	-	13	-	6	-	11	14
<b>Ninguno</b>	1er. lugar	20	38	18	45	19	41	19	22	29
<b>No sabe/ No contesta</b>	1er. lugar	4	5	-	-	7	41	3	-	14

Fuente: elaboración propia en base al procesamiento de los microdatos de dos relevamientos a parlamentarios uruguayos realizado por los autores.

Como contracara de las anteriores tendencias, aumenta la desconfianza de los parlamentarios respecto al mantenimiento de la paz mundial por parte de los distintos países (Cuadro 13). Así, sube levemente en el caso de Estados Unidos (de 42% a 47%), alcanza a una de cada seis respuestas para China y es de uno a once en el caso de Rusia. Adicionalmente, si se consideran las tres primeras menciones, la desconfianza hacia esa capacidad de Estados Unidos aumenta notoriamente (de 53% a 64%). Rusia se ubica en el segundo lugar (por encima de los dos quintos, con un incremento leve de 4 puntos entre una medición y otra). China trepa de poco más de un cuarto a casi los dos quintos de respuestas, y Gran Bretaña -si bien baja de un tercio a un cuarto en la desconfianza de los legisladores- se mantiene entre los cuatro países que más recelo generan.

La distribución de las valoraciones por partido es interesante. Mientras que la desconfianza hacia Estados Unidos se eleva hasta una abrumadora mayoría de legisladores frenteamplistas (84%), entre los blancos las opiniones se mantienen estables (en el entorno de un sexto de las respuestas) y desaparecen entre los colorados; no así entre legisladores cabildantes que muestran cierto temor (29%) en la última medición.

Consideradas las tres primeras menciones, la desconfianza en las posibilidades de Estados Unidos de preservar la paz mundial es casi total entre los frentistas, se duplica entre los blancos (dos quintos de los legisladores), cae a la mitad entre los colorados (un quinto de los entrevistados) y entre los cabildantes asume valores similares a los registrados entre sus pares blancos.

Respecto a China, considerando las tres primeras menciones, los más desconfiados son los legisladores blancos, que pasan de tres de cada diez a tres de cada cinco legisladores entre las dos mediciones. Los colorados se mantienen por debajo de la mitad en ambas ocasiones, los cabildantes exhiben igual nivel de desconfianza al tiempo que los frentistas oscilan entre un quinto y un cuarto de suspicacia ante el gigante asiático.

Finalmente, disminuye la desconfianza por Gran Bretaña, radicando la misma entre los frentistas y en menor medida los colorados.

En síntesis: la desconfianza para mantener la paz mundial recae fuertemente sobre Estados Unidos. Es muy notoria entre los legisladores frenteamplistas, relevante entre los blancos y cabildantes, y baja entre los colorados. La caída de la desconfianza en Gran Bretaña seguramente está asociada al paso del tiempo y la lejanía de la Guerra de las Malvinas. La desconfianza en China y Rusia ya se registraba entre los legisladores de los partidos de derecha. Sin embargo, hay que subrayar que la desconfianza hacia Rusia sobre todo era relevante en el 2021, esto es un año antes de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, momento en el cual la tensión entre ambos países no formaba parte de la agenda internacional.

**CUADRO 13: OPINION DE LOS PARLAMENTARIOS URUGUAYOS SOBRE EL PAIS QUE GENERA MAS DESCONFIANZA PARA MANTENER LA PAZ MUNDIAL, POR PARTIDO**

	Desconfianza	Todos 2013	Todos 2021	FA 2013	FA 2021	PN 2013	PN 2021	PC 2013	PC 2021	CA 2021
Estados Unidos	1er. Lugar	42	47	64	84	17	18	24	-	29
	Tres primeros	53	64	77	94	19	41	38	22	43
Rusia	1er. Lugar	15	9	8	-	25	18	24	33	-
	Tres primeros	37	41	29	36	44	53	52	55	29
China	1er. Lugar	10	17	6	-	14	35	19	22	29
	Tres primeros	27	39	20	26	31	59	48	44	43
Gran Bretaña	1er. Lugar	3	3	3	-	6	-	-	11	-
	Tres primeros	32	24	55	36	8	12	5	22	-
Francia	1er. Lugar	2	-	3	-	-	-	-	-	-
	Tres primeros	12	12	20	16	-	-	-	11	29
Alemania	1er. Lugar	2	2	3	3	-	-	-	-	-
	Tres primeros	10	9	18	14	6	6	-	-	-
Brasil	1er. Lugar	1	2	-	3	-	-	5	-	-
	Tres primeros	1	3	-	13	-	6	5	-	-
Otros	1er. Lugar	3	-	2	3	6	-	-	-	14
Ninguno	1er. Lugar	6	12	5	7	6	18	14	22	14
No sabe/ No contesta	1er. Lugar	15	8	8	-	28	11	14	11	14

Fuente: elaboración propia en base al procesamiento de los microdatos de dos relevamientos a parlamentarios uruguayos realizado por los autores.

¿Cuáles son las tradiciones en materia internacional en el Parlamento uruguayo?, ¿qué variantes se constatan entre los partidos? Los datos del Cuadro 14 revelan que en el 2013 el Latinoamericanismo y el Internacionalismo constituían las principales corrientes de la política internacional, con similar peso ambas (casi dos quintos cada una), el Nacionalismo recogía un quinto de las preferencias y el Panamericanismo contaba con un guarismo muy bajo (4%). En contraste, en el 2021 el Internacionalismo subió 9 puntos porcentuales (logrando la adhesión de casi la mitad de los legisladores), el Latinoamericanismo bajó 9 puntos y las otras dos tradiciones se mantuvieron estables.

Corresponde aclarar que, en la tradición de política exterior de Uruguay, bajo la denominación de Internacionalismo conviven dos corrientes: por un lado, el Internacionalismo colorado, liberal y europeísta y, por otro, el Internacionalismo de izquierda, afin a las tradiciones de cuño marxista en el mundo. El Panamericanismo es una versión restringida del Internacionalismo colorado, más acotado a la región y al predominio de Estados Unidos. Finalmente, la tradicional corriente blanca -o “resistente” al decir de Real de Azúa (1987)- tiene dos expresiones: una más regionalista (proclive al Latinoamericanismo) y otra más centrada en Uruguay (el Nacionalismo).

El análisis de los datos por partido indica que los parlamentarios frenteamplistas reparten por mitades la preferencia por el Latinoamericanismo y el Internacionalismo, los blancos mantienen el Nacionalismo como preferencia dominante (tres de cada cinco parlamentarios) de dicha colectividad y queda como única opción alternativa el Internacionalismo, seguramente ligado a una visión de apertura al mundo.

Los parlamentarios colorados están hoy todos alineados en posturas Internacionalistas, habiendo desaparecido toda otra preferencia, sí existentes en el año 2013. Los cabildantes se dividen hoy casi totalmente en partes iguales entre el Nacionalismo y el Latinoamericanismo.

En síntesis: las dos grandes tradiciones en política exterior, la universalista colorada y la resistente blanca, mantienen su vigencia más allá de la pertenencia a los partidos tradicionales o fundacionales del Uruguay (Partido Colorado y Partido Nacional) pueden tener expresiones dentro de otros actores, tanto por derecha como por izquierda, dado que tanto blancos como colorados se han alistado en filas del Frente Amplio y en Cabildo Abierto. El Internacionalismo es predominante como tradición, aunque tenga traducciones distintas en la izquierda y en la derecha. Esta última recoge hoy exactamente la mitad de los legisladores e incluye la versión más pro-estadounidense y restringida en su alcance geográfico: el Panamericanismo-. La corriente resistente -sea en su versión extendida más latinoamericanista o en su versión nacionalista- recoge la otra mitad de las voluntades en el Parlamento.<sup>9</sup>

#### **CUADRO 14: OPINIONES DE LOS PARLAMENTARIOS URUGUAYOS SOBRE LAS TRADICIONES EN POLÍTICA EXTERIOR, POR PARTIDO**

	<b>Nacionalismo</b>	<b>Latinoamericanismo</b>	<b>Panamericanismo</b>	<b>Internacionalismo</b>
<b>Todos 2013</b>	21	37	4	38
<b>Todos 2021</b>	22	28	3	47
<b>Frente Amplio 2013</b>	5	55	3	37
<b>Frente Amplio 2021</b>	-	50	-	50
<b>Partido Nacional 2013</b>	60	26	-	14
<b>Partido Nacional 2021</b>	59	-	-	41
<b>Partido Colorado 2013</b>	5	5	14	76
<b>Partido Colorado 2021</b>	-	-	-	100
<b>Cabildo Abierto 2021</b>	43	43	-	14

Fuente: elaboración propia en base al procesamiento de los microdatos de dos relevamientos a parlamentarios uruguayos realizado por los autores.

<sup>9</sup> Este punto merecería un tratamiento mucho más profundo que remita a la evolución histórica de las tradiciones. Por razones de extensión del texto renunciamos a esta labor en esta oportunidad.

## 5. Algunas reflexiones finales

Analizar las preferencias de los partidos, para un caso como el uruguayo, es una buena forma de acercarse a las orientaciones que los partidos tienen en materia de política exterior y a los factores que determinan su *policymaking*. Ambos gobiernos poseyeron mayorías parlamentarias, uno bajo formato de gobierno de partido y otro de coalición, y signo ideológico diferente. Pero quizá el mayor factor de variabilidad está dado por el escenario internacional, global y regional, que da los márgenes de maniobra para la política exterior uruguayo.

La comparación intertemporal muestra cambios y permanencias que fueron presentadas en el desarrollo del apartado analítico del texto. Sin embargo, vale la pena sintetizar algunas de ellas. La principal continuidad refiere a los objetivos de la política exterior uruguayo. Parece mantenerse el consenso comercialista (López Burian, 2015a) que hace de la promoción de las exportaciones y la atracción de inversiones el gran punto de convergencia. En relación al foco territorial prioritario de la política exterior, en 2013 la ideología correlacionaba muy bien con algunas proyecciones en política exterior. Mientras el FA se presentaba más regionalista y miraba relativamente más al Sur Global, las derechas eran más aperturistas y veían con mayor desconfianza los procesos de integración regional y regionalismo (López Burian, 2015a). El cambio en el escenario regional y global parece haber afectado a las preferencias de los legisladores. El estancamiento de los procesos regionales dio paso a preferencias que muestran mayor proclividad al aperturismo. La pérdida de liderazgo de Brasil, su inestabilidad política y los cambios de signo político de los gobiernos, parece haber afectado en esto. Y se visibiliza también en la desudamericanización de las miradas de los legisladores, convergente con el repliegue brasileño. El aperturismo, incluso ignorando la región, aparece con más fuerza hoy en la mirada de los legisladores, y China aparece como un potencial socio.

Occidente como macro región sigue ausente de la mirada de los legisladores, quizá impactados por la crisis de 2008 y sus efectos en el precio de las materias primas a mediados de la década de 2010, en su momento. Y hoy también, pero por el escenario crítico actual en el que la pugna geopolítica ha crecido, en particular desde la pasada presidencia de Donald Trump de los Estados Unidos. La incertidumbre es la tónica de estos tiempos y esto también parece afectar las preferencias de los legisladores en temas de seguridad internacional.

Si bien no se realizan modelizaciones que, aplicando procedimientos estadísticos inferenciales, nos permitan sacar conclusiones sobre cómo diferentes factores afectan a las orientaciones de política exterior que esbozan las preferencias de los legisladores, los datos que se presentan sugieren que los factores sistémicos -globales y regionales-, y cómo son percibidos, impactan en la mirada de los legisladores y los partidos. La especificidad de la política exterior, que atiende a aspectos externos al Estado, parece ser un elemento para tener presente al pensar en la explicación de estas variaciones.

## 6. Referencias

Aranda, G. y Riquelme, J. (2011). Los actores de la política exterior: El caso del Congreso Nacional de Chile. *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, 10(28), 359-392. <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2011-N28-769>

- Broquetas, M. y Caetano, G. (2023). Cabildo Abierto. Nueva derecha en tiempos de reacción antiprogresista. En M. Broquetas y G. Caetano (Eds.), *Historia de los conservadores y las derechas en Uruguay. Pasado reciente: legados y nuevas realidades* (pp.143-161). Ediciones de la Banda Oriental.
- Caetano, G., López Burian, C. y Luján, C. (2016). La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010-2015). En J. Busquets y N. Bentancur (Eds.), *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica* (pp. 279-300). Fin de Siglo.
- Caetano, G., López Burian, C. y Luján, C. (2021). La política exterior de Uruguay durante el “ciclo progresista” (2005-2020): factores sistémicos, regionales y domésticos. En G. Bidegain, M. Freigedo y C. Zurbriggen (Eds.), *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 295-320). Universidad de la República.
- Chasquetti, D. y Moraes, J. A. (2000). Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político. En J. Lanzaro (Ed.), *La “segunda” transición en el Uruguay. Gobierno y partidos en un tiempo de reformas* (pp. 297-337). Universidad de la República.
- Conley, R. (1999). Dealing presidential fast-track authority: The impact of constituency pressures and political ideology on trade policy in Congress. *Political Research Quarterly*, 52(4), 785-799. <https://doi.org/10.1177/10659129990520040>
- Dávila, C. (2011). La relación de los partidos políticos y la política exterior: los casos español y mexicano. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 109, 11-32.
- Feliú, P. (2019). Partidos políticos y política exterior en América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), 353-393. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.63207>
- Feliú, P. y Pinheiro, F. (2016). Presidents, legislators, and foreign policy in Latin America. *Contexto Internacional*, 38(1), 467-501. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380100013>
- Feliú, P., Galdino, M. y Oliveira, A. (2007). Política de comércio exterior, ideologia partidária e interesses locais: um estudo sobre o caso chileno. *Cena Internacional*, 9(2), 33-57.
- Feliú, P., Oliveira, A. y Galdino, M. (2009). Política externa chilena e espectro ideológico político-partidário: um estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006). *Dados*, 52(4), 835-870. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000400002>
- Ferro Clérico, L., Fernández Luzuriaga, W. y Hernández Nilson, D. (2006). La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15(1), 129-150.
- Fordham, B. (1998). Economic interests, party and ideology in early Cold War era U.S. foreign policy. *International Organization*, 52(2), 359-396. <http://www.jstor.org/stable/2601279>

- Friedrich, C. (1966). International politics and foreign policy in developed (Western) systems. En B. Farrell (Ed.), *Approaches to comparative and international politics* (pp. 97–119). Northwestern University Press.
- Garcé, A. y López Burian, C. (2014). *La política exterior como política pública: ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la ciencia política*. Conferencia FLACSO-ISA.
- Hermann, M. (1983). Foreign policy. En S. Nagel (Ed.), *Encyclopedia of policy studies* (pp. 269–298). Dekker.
- Hernández Nilson, D. y Salgueiro Rubio, F. (2024). La postura del gobierno uruguayo de Lacalle Pou frente al conflicto en la Franja de Gaza. *Encuentros Uruguayos*, 17(1), 1-25. <https://doi.org/10.59842/17.1.5>
- Hudson, V. (2005). Foreign policy analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1–30. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>
- Ingram, H. y Fiederlein, S. (1988). Traversing boundaries: A public policy approach to the analysis of foreign policy. *Western Political Quarterly*, 41(4), 725-745. <https://doi.org/10.1177/106591298804100407>
- López Burian, C. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015): La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores* [Tesis de doctorado, Universidad de la República]. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/8025>
- López Burian, C. (2015a). Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). *Revista Colombia Internacional*, 83, 135-169. <https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.06>
- López Burian, C. y Hernández Nilson, D. (2021). Uruguay, los regionalismos y la integración regional: el Partido Nacional, su neoherrerismo y la desvinculación de la región como estrategia. *Cadernos de Campo*, 29, 97-124. <https://doi.org/10.47284/2359-2419.2020.29.97124>
- López Burian, C. y Míguez, M. C. (2021). Uruguay como Estado pequeño en el Mercosur (1991-2020): una lectura desde la autonomía regional. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 112, 181–216. <https://doi.org/10.1590/0102-181216/112>
- Luján, C. (2010). La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios. En M. E. Mancebo y P. Narbono (Eds.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 352-370). Editorial Fin de Siglo, CLACSO.
- Malloy, J. (2003). High discipline, low cohesion? The uncertain patterns of Canadian parliamentary party groups. *Journal of Legislative Studies*, 9(4), 116-129. <https://doi.org/10.1080/1357233042000306290>

- Marks, G., Wilson, C. y Ray, L. (2002). National political parties and European integration. *American Journal of Political Science*, 46(3), 585-594. <https://doi.org/10.2307/3088401>
- Martin, L. (2000). *Democratic commitments: Legislatures and international cooperation*. Princeton University Press.
- Merle, M. (1985). *Politique intérieure et politique extérieure: Forces et enjeux dans les relations internationales*. Economica.
- Milani, C. y Pinheiro, L. (2013). Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, 35(1), 11–41. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>
- Milner, H. y Judkins, B. (2004). Partisanship, trade policy, and globalization: Is there a left-right divide on trade policy? *International Studies Quarterly*, 48, 95–119. <https://doi.org/10.1111/j.0020-8833.2004.00293.x>
- Modelski, G. 1963. The study of alliances: A review. *Journal of Conflict Resolution*, 7(4), 769–76. <http://www.jstor.org/stable/173124>
- Nocetto, L., Monestier, F. y Rosenblatt, F. (2021). Cabildo Abierto: oportunidades y desafíos para la construcción partidaria en un sistema de partidos institucionalizado. En J. Moraes y V. Pérez (Eds.), *De la estabilidad al equilibrio inestable: elecciones y comportamiento electoral* (pp. 155-179). Universidad de la República.
- Onuki, J., Oliveira, A. de y Feliú, P. (2009). Political parties, foreign policy and ideology: Argentina and Chile in comparative perspective. *Brazilian Political Science Review*, 3(2), 127-154. <https://doi.org/10.1590/1981-3861200900020005>
- Onuki, J. y Oliveira, A. de (2010). Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. *Revista Política Hoje*, 19(1), 144-185.
- Pérez Antón, R. (2011). *Política exterior uruguaya*. Ediciones de la Plaza.
- Poole, K. (2007). Changing minds? Not in Congress. *Public Choice*, 131(3), 435-451. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1154122>
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427–460. <https://www.jstor.org/stable/2706785>
- Real de Azúa, C. (1987). *Política internacional e ideologías en el Uruguay*. Arca.
- Rilla, J. (2023). Parecido no es lo mismo. Derecha y ultraderecha en una democracia de partidos. En M. Broquetas y G. Caetano (Eds.), *Historia de los conservadores y las derechas en Uruguay. Pasado reciente: legados y nuevas realidades* (pp. 177-196). Ediciones de la Banda Oriental.
- Rosenau, J. (1969). *Linkage politics: Essays on the convergence of national and international systems*. Free Press.

- Sanahuja, J. A. (2019). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 59-94. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.3>
- São Thiago Tanscheit, T. S. (2024). *Democracia y derechos humanos: la ultraderecha en Uruguay: Guido Manini Ríos y Cabildo Abierto*. Fundación Friedrich Ebert.
- Thérien, J. y Noel, A. (2000). Political parties and foreign aid. *The American Political Science Review*, 94(1), 151-162. <https://doi.org/10.2307/2586386>
- Tokatlian, J. y Merke, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública. En C. Acuña (Ed.), *Dilemas del Estado argentino: Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI* (pp. 245–312). Siglo XXI Editores.
- Wallace, W. (1974). Establishing the boundaries. En J. Barber (Ed.), *The nature of foreign policy* (pp. 12–17). Open University Press.