

# **Análisis del CURI**

## **Ideología y política exterior ¿Qué puede esperarse del gobierno de José Mujica?**

*Adolfo Garcé*

*Consejo Uruguayo  
para las Relaciones Internacionales*

*14 de diciembre de 2009*

*Análisis N° 14/09*

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

# **Ideología y política exterior**

## **¿Qué puede esperarse del gobierno de José Mujica?**

Adolfo Garcé  
Magíster en Ciencia Política  
Instituto de Ciencia Política  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República  
[agarce@fcs.edu.uy](mailto:agarce@fcs.edu.uy)

### **1. Introducción**

Todo nuevo gobierno genera incertidumbre. Pero, probablemente, el segundo gobierno del Frente Amplio en Uruguay despierte más preguntas que lo habitual. Esto se debe, como resultará obvio, en muy buena medida, a la peculiarísima trayectoria política y vital del presidente electo. En este breve documento se intentará ayudar a empezar a contestar algunas de las preguntas más acuciantes. Más específicamente, se analizarán cuáles son los puntos de inflexión en materia de política internacional que habría que esperar durante la presidencia de Mujica.

El argumento que se presentará es sencillo, aunque parte de un supuesto discutible. Suele decirse que las ideas de los principales actores (creencias, valores, ideologías, cosmovisiones) no tienen un peso importante en la orientación de las políticas públicas. Las políticas públicas, se sostiene, expresan intereses y están moldeadas por instituciones. Este documento, en términos de teoría de las políticas públicas, se separa de este enfoque. Como se verá en el breve marco teórico que se expone en la sección siguiente, se considera que las ideas de los actores son una variable explicativa fundamental en la orientación de las políticas. Siguiendo esta pista, en el resto del documento se estudia a fondo la ideología de José Mujica, rastreando rupturas y continuidades en la tradición tupamara, y relacionando las convicciones del presidente electo en materia de geopolítica con las corrientes ideológicas que, en el plano de la política internacional, Carlos Real de Azúa distinguiera hace medio siglo, en el sistema político uruguayo. El texto termina con una breve conclusión en la que se presentan los énfasis más probables de la política exterior uruguaya durante los próximos 5 años.

### **2. Breve marco teórico**

Existe un intenso debate teórico acerca de la dinámica de las políticas públicas. Simplificando, puede decirse que existen tres grandes familias de enfoques teóricos. Una primera familia considera que, en el fondo, las políticas públicas reflejan los intereses de grupos sociales. Una segunda familia privilegia el poder explicativo de las instituciones (sistemas electorales, estructuras del Estado, reglas informales, etc.). Una tercera familia insiste en que las políticas públicas expresan ideas (ideologías, valores, creencias, paradigmas).

La controversia teórica, de carácter general, en torno a la dinámica de las políticas públicas reaparece, más o menos explícitamente, en el campo específico de la política exterior. La tradición realista, con Hans Morgenthau a la cabeza, ha propuesto entender las relaciones internacionales a partir de los intereses nacionales (“el rasgo principal del realismo político es el concepto de interés”). Con Kenneth Waltz, la teoría de las relaciones internacionales viró hacia el institucionalismo: es la ausencia de instituciones capaces de regular el conflicto entre las naciones lo que explica la dinámica de las relaciones internacionales. Recientemente, diversos autores, como Judith Goldstein y Robert Keohane, han buscado incorporar el papel de las ideas en el campo de las relaciones internacionales.<sup>1</sup>

La reflexión sobre el papel de intereses, instituciones e ideas en las relaciones internacionales y la política exterior aparece todo el tiempo en el debate público, tanto en el discurso de los políticos como en los análisis realizados por periodistas y especialistas. En primer lugar explicar la política exterior a partir de intereses sigue siendo muy habitual. Por ejemplo, la política exterior de EEUU, ha sido y sigue siendo muy frecuentemente decodificada como expresión de los intereses políticos y económicos de esta nación. En segundo lugar, también es habitual, al menos en nuestro país, escuchar explicaciones de la política exterior de Brasil que subrayan la influencia de la tecno-burocracia de Itamaraty. En tercer lugar, también forma parte del debate público la cuestión de hasta qué punto las ideologías políticas de los gobernantes permiten explicar sus pasos en la arena internacional (sus alianzas, sus conflictos).

¿Cuál de estos enfoques, o qué combinación entre ellos, podría ser más conveniente para tratar de vislumbrar hacia dónde podría orientarse la política exterior uruguaya durante la presidencia de José Mujica? Es obvio que la política exterior uruguaya, como cualquier otra política pública, habrá de ser la resultante de la interacción de intereses, instituciones e ideas. Pero podemos dar un paso adelante en el análisis si asumimos un supuesto simple y al mismo tiempo razonable: dos de las tres variables (instituciones e intereses), al menos en el corto plazo, permanecen constantes. La única variable que, entre el primer y el segundo gobierno del Frente Amplio, podría experimentar algún cambio, es la variable ideas. Las convicciones de José Mujica sobre el lugar de Uruguay en el mundo no necesariamente son las mismas que las de Tabaré Vázquez. Y es evidente que, en los sistemas presidencialistas, no es posible entender el rumbo de las políticas públicas sin tomar en cuenta el perfil político e ideológico de los presidentes. La política exterior de los países suele mostrar inflexiones cuando cambian los presidentes. No fue lo mismo Salvador Allende que Eduardo Frei Montalva. No es lo mismo Barack Obama que George W. Bush. Me inclino a pensar que no será lo mismo, en términos de política exterior, José Mujica que Tabaré Vázquez.

---

<sup>1</sup> Una buena presentación de los debates teóricos en el campo de las Relaciones Internacionales puede verse en la Parte V del *Nuevo Manual de Ciencia Política*, editado por Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, Ediciones Istmo, 2001, pp.581-689.

### **3. Manual para descifrar la ideología de José Mujica**

Si la argumentación anterior es correcta, si la ideología del presidente es una variable importante en las políticas públicas de su gobierno, es necesario tomarse el trabajo de entender qué piensa José Mujica. Aquí también hay que dejar constancia, aunque sea de modo somero, de la existencia de un debate teórico de relieve. Hay quienes piensan que no hay que tomar muy en serio los discursos de los políticos. Sostienen que los políticos nunca dicen lo que realmente piensan, sino lo que les conviene. Para ser exitosos en la búsqueda de votos, están obligados a ser “políticamente correctos”. Desde luego, en alguna medida, esto es cierto. Un político que, de modo sistemático, expresara sus convicciones sin tomar en cuenta los eventuales costos electorales de su sinceridad tendría escasas probabilidades de tener éxito en esta actividad. Pero los políticos son mucho más que máquinas especializadas en ajustar medios a fines. En la acción política conviven cálculos y convicciones. En el discurso político se mezclan, todo el tiempo, la cosmética de ocasión con el fondo doctrinario. Uno de los desafíos más importantes del analista político es aprender a discernir, en cada momento, estas dos formas discursivas. Una forma sencilla de conocer, con razonable certeza, las convicciones de un actor político, es estudiar cómo varía el discurso en función del tiempo. El examen diacrónico permite advertir los cambios pero también identificar las permanencias. Las permanencias constituyen el fondo doctrinario o, dicho en otros términos, la tradición ideológica del actor estudiado.

Es notorio que, desde el punto de vista ideológico, tanto José Mujica como la organización a la que pertenece desde hace más de cuatro décadas, han cambiado mucho desde mediados de los años sesenta hasta ahora. Cambió la estrategia política: en los sesenta, el objetivo inmediato era la “liberación nacional y el socialismo”; ahora es, apenas, imprimir un humilde “giro a la izquierda” a algunas de las políticas del FA, sin cambiar la política económica y sin mortificar a los empresarios (“antes quería cambiar el mundo, ahora me conformo con arreglar la vereda”). Cambió el método: antes del quiebre de la democracia, el MLN-T hacía política con armas, buscando “despertar conciencias” y catalizar el proceso revolucionario; después de la restauración democrática y, muy especialmente, a partir del ingreso de Mujica al Parlamento a mediados de los noventa, algunos dirigentes de la vieja “orga” han demostrado una sorprendente capacidad para la búsqueda de votos.

No todo cambió en la ideología del MLN-T. Además de rupturas, hay permanencias. En primer lugar, empuñando armas o completando urnas, los tupamaros siempre hicieron política. Aunque parezca extraño, el éxito electoral se explica más fácilmente cuando se recuerda que Raúl Sendic, en plena clandestinidad, se subía a los ómnibus para escuchar las reacciones de los ciudadanos frente a las acciones militares de los tupamaros. En segundo lugar, como hace cuarenta años, los sigue caracterizando el haber elevado el pragmatismo al estatus de gran teoría (“la teoría surge de la práctica”). En tercer lugar, tampoco ha cambiado la vocación socialista, es decir, la obsesión por ayudar a los más humildes y por mejorar la distribución del ingreso. Algunas iniciativas que ya se anuncian, como el énfasis en mejorar el acceso a la educación y a la vivienda de los sectores de menores recursos son consistentes con ese rasgo ideológico. En cuarto lugar, siguen combinando, como desde los

inicios, una profunda vocación latinoamericanista con posiciones nítidamente nacionalistas. Este último punto merece un párrafo aparte.

El MLN-T forma parte del amplio subconjunto de actores políticos que, durante la década del sesenta, hicieron mucho hincapié en inscribir la peripecia uruguaya en el contexto histórico, político, social y económico, latinoamericano. Esta forma de pensar se expresó en distintas vertientes políticas e ideológicas, desde grupos políticos de izquierda como el Partido Socialista (especialmente a partir del ascenso de Vivián Trías), hasta el Herrerismo dentro del Partido Nacional, pasando por facciones de la llamada “generación crítica”, que se empeñaba en cambiar el “sistema de creencias” vigente desde trincheras como la revista *Marcha*. La consigna que los integrantes de esta coalición tan curiosa era muy simple: Uruguay debía, de una buena vez, dejar de “estar de espaldas” a América Latina. La matriz ideológica del MLN-T recoge y reproduce, a su manera, este compromiso latinoamericanista. Pero, como en la tradición herrerista, la vocación latinoamericanista convive en la ideología de los tupamaros con una igualmente intensa afirmación nacionalista. Los tupamaros sentían que formaban parte del proceso revolucionario continental. Pero se negaron, tajantemente, desde el primer día, a reconocer referentes teóricos y políticos externos. Ni prosoviéticos, ni prochinos, ni procubanos. Julio Marenales, en diciembre 1985, la finalizar la III Convención del MLN-T, explicó este punto en los términos siguientes: “Constituye una vocación de uruguayos, y por lo tanto de Tupamaros, el pensar con la propia cabeza sin atarse a ningún esquema”.<sup>2</sup>

Es en esta tradición política que hay que inscribir a José Mujica. Hace muchos años que Mujica viene hablando acerca del lugar de Uruguay en el mundo. Sus convicciones, en este plano, son muy profundas, y sus definiciones muy estables. Mujica es latinoamericanista. Pertenece a la tradición de quienes, como José Enrique Rodó, Carlos Quijano, Luis Alberto de Herrera, Vivián Trías y Alberto Methol Ferré, entre otros, soñaron con una América Latina unida. En sus famosos *Coloquios* puede leerse: “Tendríamos que estar levantando a Jorge Abelardo Ramos. Fracasamos en fundar la patria grande y fundamos un montón de países”.<sup>3</sup> Mujica es nacionalista, y lo es por partida doble. En primer lugar, por tupamaro. Pero en segundo lugar, por blanco: “en mi interpretación histórica de este país soy blanco, perfectamente blanco”.<sup>4</sup> Pero, junto a estos dos rasgos ideológicos, hay que agregar otro, también muy importante. Mujica es federalista. Es de los que todavía lamenta la frustración del proyecto federal artiguista. En su visión, Artigas es mucho más que el jefe de las luchas por la independencia nacional o que el primer gran caudillo popular de la Banda Oriental Artigas aparece, además, como el impulsor de un visionario proyecto de Liga Federal aplastado, en mala hora, por el centralismo porteño.

#### **4. Mujica, mirado desde los anteojos de Carlos Real de Azúa**

Es más fácil entender el pensamiento de Mujica cuando se lo sitúa en la tradición tupamara. Pero es mucho más fácil todavía, cuando se lo remite a

---

<sup>2</sup> Citado en Garcé, Adolfo, *Donde Hubo Fuego*, Editorial Fin de Siglo, Montevideo, 2006, p.36.

<sup>3</sup> García, Alfredo, *Pepe. Coloquios*, Fin de Siglo, Montevideo, 2009, p. 27.

<sup>4</sup> Ídem, p. 15.

otras corrientes ideológicas. Desde este punto de vista, resulta especialmente esclarecedor el ejercicio de clasificar la visión geopolítica de Mujica en el esquema binario que, hace más de medio siglo, acuñara Carlos Real de Azúa para analizar las corrientes ideológicas en pugna en Uruguay entre 1939 (fundación de Marcha) y 1959 (fecha de publicación del artículo).<sup>5</sup>

Según Real de Azúa, durante esas dos décadas, que van desde el estallido de la Segunda Guerra Mundial hasta la víspera de la Revolución Cubana, podían distinguirse claramente dos corrientes. La primera de ellas, que denomina “universalista”, es la visión que prevalece en el Partido Colorado, especialmente en su ala batllista. Según esta corriente, Uruguay debe alinearse con las tendencias ideológicas universales y con las “luces” de la razón. La defensa de la democracia contra sus enemigos, el nazismo, el fascismo y el comunismo, fueron un aspecto central de este enfoque:

*“Inscripta en creencia en las ideas de tipo iluminista, la democracia lo fue todo para esta posición y no hubo teórico ad hoc del sistema que no lo identificase con todas las dimensiones posibles. Un poco más que un instrumento de control político, un poco más que una forma de organizar el Estado, un poco más que un estilo de convivencia social, la democracia fue convertida en una filosofía de la vida capaz de integrar religiones y culturas en los moldes de una síntesis definitiva. La nacionalidad abandonó como incómodo su lastre concreto de tierras, y tiempo y destinos de seres vivos y concretos y se identificó con “la idea”, con la Democracia, sin más ni más”.*

Así como la corriente “universalista” fue expresada paradigmáticamente por el batllismo, fue el herrerismo el principal articulador de su antagonista, la corriente “resistente”. Esta corriente no es necesariamente crítica de la democracia liberal, aunque tiende a ver en la “ideología democrática”, un instrumento de construcción de poder y de legitimación de intereses, nacionales o de clase. En todo caso, la principal línea de diferenciación respecto a la corriente “universalista” pasa por su sonora reivindicación de las circunstancias específicas en las que cada pueblo forja su destino:

*“Como no podemos ser minuciosos, pasemos entonces a que compensando esta descreencia en las ideologías, la posición resistente proclamó la primacía de lo tangible, de lo propio, de lo probado, de lo próximo. De la Historia, de la Geografía, de la Economía y hasta de la Biología. Sostuvo ‘el egoísmo sagrado’ de la propia entidad nacional, la primacía de los concretos intereses uruguayos. Afirmó el valor de las afinidades de raza, de origen, de situación geográfica, de vecindad, de estilo de vida. Creyó que las situaciones de preeminencia y de subordinación que vienen de la entraña histórica no se borran con las palabras ni las promesas, que las constricciones de una conciencia nacional inquieta, los apremios del peligro y los artilugios de la propaganda puedan suscitar. Este conjunto de determinaciones configuró para esa posición lo que puede llamarse “lo permanente”, las líneas firmes de un contorno nacional nada fácil de cambiar. Cada actitud uruguaya debía sopesar para ella las exigencias de ese contorno y contrastarlas con aquello que pudiera no pasar de ser pura alienación, novelaría. En términos nuestros, defendió entonces la solidaridad regional del Río de la Plata, de lejano*

---

<sup>5</sup> Real de Azúa, Carlos, “Política Internacional e Ideologías en el Uruguay”, *Marcha*, N° 966, Montevideo, 3 de julio de 1959, pp. 7-B a 14-B.

*abolengo artiguista, la identidad del destino sudamericano, los vínculos raciales e históricos de lo hispánico y lo continental, la persistencia de los impulsos hegemónicos de los imperialismos y muy especialmente del estadounidense”.*

Una vez caracterizadas las dos corrientes ideológicas, no es muy difícil decidir en cuál de ellas clasificar el pensamiento del presidente electo. Mujica “calza” a la perfección en la corriente “resistente”. En primer lugar, porque viene de una historia signada por el más evidente escepticismo hacia la “ideología democrática”. En segundo lugar, porque ha dicho hasta el cansancio que sospecha de las ideologías y reivindicado, todo el tiempo, la importancia del pragmatismo. En tercer lugar, porque, como Herrera, proclama la “primacía de lo propio” (lo nacional, lo rioplatense, lo sudamericano), y el mandato imperativo del “contorno”: “lo más elemental es que los países no se mudan. Por lo tanto, están soldados a la historia de la región donde están”.<sup>6</sup>

## **5. A modo de conclusión**

Si es cierto, en primer lugar, como se argumentó al comienzo de este documento, que las convicciones de los presidentes pueden terminar dejando su huella en las políticas públicas y si, en segundo lugar, es correcto el análisis de la visión geopolítica de Mujica que acaba de presentarse, durante el segundo gobierno del Frente Amplio habría que esperar la política exterior uruguaya se caracterizara por los rasgos siguientes.

- *Latinoamericanismo.* Uruguay, durante la presidencia de Tabaré Vázquez, no ha mostrado mucho entusiasmo ante la UNASUR, la institución que pretende reflejar el viejo anhelo de la unidad política latinoamericana. En los hechos, podría decirse que el principal gesto del gobierno uruguayo respecto a la UNASUR fue el veto a la candidatura de Néstor Kirchner para la Secretaría General de esta organización. Es posible que, durante la presidencia de Mujica, la diplomacia uruguaya intente remover estos obstáculos y convertirse en un factor de promoción de la unidad latinoamericana.
- *Regionalismo.* El gobierno de Vázquez pasó, muy rápidamente, de los discursos mercosurianos, a un tono marcadamente escéptico ante las perspectivas de este proyecto. Las relaciones con Brasil se enfriaron a partir de conflictos comerciales. Las relaciones con Argentina entraron en crisis a partir del bloqueo de los puentes relacionado con la puesta en marcha de BOTNIA. Cabe esperar que, con Mujica, renazca la vieja vocación regionalista.
- *Nacionalismo.* Existen muchas especulaciones respecto a cuál podrá ser la relación entre el gobierno de Mujica y el de Chávez. Hay quienes temen que la influencia del presidente venezolano sobre la política exterior uruguaya crezca. Si el análisis de la matriz ideológica del nuevo presidente uruguayo que se ha presentado en este estudio es correcto, estos temores son infundados. El MLN-T no subordinó su estrategia política a los deseos e

---

<sup>6</sup> Ídem, p. 21.

intereses de los dirigentes cubanos durante la década del sesenta. No lo hicieron, en nombre del nacionalismo. No hay que esperar que Mujica, el principal heredero de esta tradición, se amolde obedientemente a las pautas de la diplomacia venezolana.

- *Pragmatismo.* Latinoamericanismo, regionalismo y nacionalismo son rasgos que caracterizan muy bien a la tradición “resistente” a la que Mujica pertenece. Pero su incorporación a esta corriente ideológica se vuelve todavía menos equívoca cuando se toma en cuenta que comparte con ella, la desconfianza a los dogmas y las ideologías, y la reivindicación del pragmatismo. En la política exterior de Mujica no hay que esperar dogmas. Ni a favor ni en contra de los TLC a priori. “Depende”.

Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales