



Universidad ORT Uruguay

Facultad de Administración y Ciencias Sociales

Influencia de los partidos políticos en la política exterior de los Estados pequeños

Caso de estudio: Uruguay (2015-2025)

Entregado como requisito para la obtención del título Licenciado en Estudios Internacionales

Gianluca Picardo Fontana (271102)

Enzo Viñas Nogués (266891)

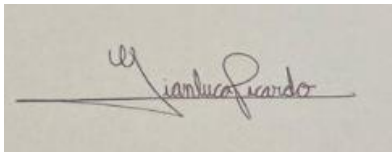
Tutor: Mag. Ronald Trenchi Vasconcellos.

Declaración de autoría

Nosotros, *Gianluca Picardo* y *Enzo Viñas* declaramos que el trabajo que se presenta en esta obra es de nuestra propia mano. Podemos asegurar que:

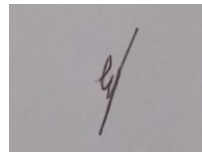
- La obra fue producida en su totalidad mientras realizábamos la *Licenciatura en Estudios Internacionales en Universidad ORT Uruguay*;
- Cuando hemos consultado trabajos publicados por otros hemos atribuido la correspondiente autoría con claridad;
- Cuando hemos citado obras de otros autores, hemos indicado las fuentes con la misma claridad. Con excepción de las citas mencionadas, la obra es enteramente nuestra;
- En la obra, hemos acusado recibo de las ayudas recibidas;
- Cuando la obra se basa en trabajo realizado conjuntamente con otros autores o colaboradores, hemos explicado claramente qué fue contribuido por ellos, y qué fue construido por nosotros;
- Ninguna parte de este trabajo ha sido publicada previamente a su entrega, excepto donde se han realizado las aclaraciones correspondientes.

Firma y aclaración

A photograph of a handwritten signature in black ink on a light-colored surface. The signature is written in a cursive style and reads "Gianluca Picardo".

Gianluca Picardo Fontana

Firma y aclaración

A photograph of a handwritten signature in black ink on a light-colored surface. The signature is written in a cursive style and reads "Enzo Viñas".

Enzo Viñas Nogués

Agradecimientos

A mi familia, especialmente a mi madre, padre y hermano por su amor incondicional, su apoyo constante durante toda la carrera y por ser siempre mi refugio.

A mis abuelos que guían mis pasos y están presentes cada día.

A mi novia y compañera de estudio, por acompañarme todos estos años, por su paciencia, aliento y apoyo en todo momento.

A Dios, por darme la fortaleza y claridad en los momentos más difíciles.

Gianluca Picardo Fontana

A Mamá y Papá, sin quienes no habría sido posible llegar hasta aquí, y son mi luz en la oscuridad.

A Fede y Luli, mis hermanos de sangre, pero también de alma.

A mis amigos, por estar ahí cuando necesitaba alguien con quien hablar y disfrutar los ratos de ocio.

A la abuela Lucy, la abuela Irma, y el abuelo Raúl, quienes no están en cuerpo pero siguen y seguirán presentes con el más dulce recuerdo.

Enzo Viñas Nogués

A nuestro tutor, Ronald Trenchi, por su gran disposición y ayuda a lo largo y ancho de este laborioso proyecto.

A los entrevistados, que aportaron sus conocimientos, experiencia y buena predisposición para la elaboración del presente trabajo.

Gianluca Picardo Fontana y Enzo Viñas Nogués

Abstract

El presente trabajo tiene como objetivo comprender cuál es la influencia de los partidos políticos en la política exterior de los denominados Estados pequeños. Para ello, se toma el caso de Uruguay entre 2015 y 2025, dado que puede ser considerado un Estado pequeño y su sistema político es marcadamente partidario. Para ello, se estudiaron posicionamientos comerciales y políticos de los dos gobiernos que abarcan el período.

La investigación fue llevada a cabo mediante la combinación de fuentes primarias, secundarias, y análisis de texto. Entre las fuentes primarias se encuentran nueve entrevistas semiestructuradas en las que se consultó sobre el tema del trabajo a funcionarios y exfuncionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, actores partidarios miembros y exmiembros de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, y académicos especializados. Estas fuentes se triangularon para una comprensión adecuada de la información hallada.

La relevancia del trabajo radica en la inclusión de factores internos, como son los partidos políticos, al analizar los Estados pequeños. La literatura sobre este subconjunto de Estados se suele enfocar en factores externos, por lo que estudiarlos desde una perspectiva doméstica contribuye a su entendimiento.

Se concluye que los partidos políticos efectivamente pueden tener influencia en la política exterior de un Estado pequeño, aunque esta influencia está anclada a la configuración del sistema internacional y las condiciones que este le impone. Este fue el caso de los aspectos comerciales estudiados, en donde si bien existió cierta influencia partidaria relativa a la inserción comercial, lo que primó fueron los aspectos estructurales. Por otro lado, se constató que frente a la crisis de Venezuela, el rol de las ideas fue más preponderante en la política exterior.

Palabras clave: Estados pequeños, partidos políticos, política exterior, Uruguay, Frente Amplio, Coalición Republicana.

Índice

1. Introducción	7
1.1. Objetivo de la investigación	7
1.2. Justificación del tema	8
1.3. Problema de investigación	9
1.3.1. Pregunta general de investigación	9
1.3.2. Pregunta específica de investigación	9
1.3.3. Hipótesis	9
1.4. Metodología	10
1.4.1. Estudio de caso y elección	10
1.4.2. Fuentes y métodos de análisis	10
1.4.2.1. Fuentes primarias y secundarias	11
1.4.2.2. Entrevistas	11
1.4.3. Limitaciones	12
1.5. Estructura de la investigación	12
2. Revisión bibliográfica	14
2.1. Estados pequeños	14
2.1.1. Estados pequeños y la discusión de su definición	14
2.1.2. Estados pequeños y política exterior	17
2.2. Partidos políticos	19
2.2.1. Debates conceptuales	19
2.2.2. Partidos políticos y política exterior	22
2.3. Breve conclusión sobre la revisión	26
3. Marco Teórico	27
3.1. Teoría constructivista de las relaciones internacionales	27
3.2. Otras teorías de las relaciones internacionales	30
3.3. Conceptos clave	30
3.3.1. Estados pequeños	30
3.3.2. Partidos políticos	31
3.3.3. Política exterior	32
4. Antecedentes del caso	33
4.1. Política exterior del Uruguay general	33
4.2. Rol de los partidos políticos en la política exterior de Uruguay	36
5. Estudio de caso: Uruguay (2015-2025)	39
5.1. Gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2020)	39
5.1.1. Contexto general	39
5.1.2. Inserción comercial	41
5.1.2.1. MERCOSUR	41
5.1.2.2. Acuerdos comerciales	46
5.1.3. Temas políticos	51
5.1.3.1. Gobierno de Vázquez y la cuestión de Venezuela	51
5.1.3.2. Gobierno de Vázquez y la UNASUR	55
5.1.3.3. Gobierno de Vázquez y OEA	58

5.2. Gobierno de Luis Lacalle Pou (2020-2025)	61
5.2.1. Contexto general	61
5.2.2. Inserción comercial	61
5.2.2.1. MERCOSUR	62
5.2.2.2. Acuerdos comerciales	65
5.2.3. Temas políticos	68
5.2.3.1. Gobierno de Lacalle Pou y la cuestión de Venezuela	68
5.2.3.2. Gobierno de Lacalle Pou ante OEA y UNASUR	73
6. Análisis y discusión	76
7. Conclusiones	84
Bibliografía	88
Anexos	105

1. Introducción

¿Qué implica en las relaciones internacionales el tamaño y poder de los Estados? La academia se ha enfocado en su mayoría en comprender las dinámicas generadas por las grandes potencias dejando al resto de los Estados como actores pasivos del sistema internacional. Pero, ¿cuál es el papel de lo que un creciente número de académicos identifica como Estados pequeños? Qué factores influyen en el diseño y ejecución de su política exterior permanecen en gran parte aún como interrogantes.

En las últimas décadas del siglo XX, el sistema internacional ha experimentado una serie de cambios trascendentales para los Estados y la forma en que estos se relacionan, donde los llamados Estados pequeños han cobrado relevancia. Tras el fin de ambas guerras mundiales, el proceso de descolonización, la desintegración de Yugoslavia y el ocaso del bloque soviético, la cantidad de estos Estados ha incrementado considerablemente.

Factores de gran sensibilidad para estos Estados como la seguridad nacional, parecerían estar —en la mayoría de los casos— asegurada, siendo el respeto por la soberanía nacional y la libre autodeterminación de los pueblos principios rectores para todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. Como consecuencia, estos Estados han aumentado su capacidad de proyección internacional, lo que puede verse en países como Costa Rica liderando iniciativas en favor del desarme y la paz mundial (Coleman y Donahue, 2018), los Estados nórdicos siendo clave en la mediación de conflictos internacionales (Jakobsen, 2008) o los pequeños Estados insulares en desarrollo siendo referentes en las negociaciones climáticas (De Águeda Corneloup y Mol, 2013). Por todos estos elementos, se considera a los Estados pequeños un fenómeno de estudio relevante y actual.

Ahora bien, el desarrollo de su política exterior no depende exclusivamente de lo que suceda externamente, sino también de lo que suceda domésticamente. Entre los actores que pueden influir internamente, se puede encontrar a los partidos políticos, los cuales constituyen el otro eje temático de la presente investigación. En este contexto, se puede identificar que la literatura trata ambos temas de manera independiente, y existen pocos estudios que hacen un esfuerzo analítico y sistemático por complementar ambas áreas.

Por lo tanto, la presente investigación se propuso contribuir a la literatura y un mayor entendimiento de los factores que influyen en la política exterior de los Estados pequeños. Esta investigación tomó como caso de estudio la política exterior del Uruguay. Se seleccionó a Uruguay porque es un país que, como se verá a continuación, se puede considerar como Estado pequeño, y su sistema político posee una fuerte influencia de los partidos políticos. Además, en los últimos 10 años, Uruguay tuvo dos gobiernos de signos ideológicos distintos. El de Tabaré Vázquez por el Frente Amplio, de 2015 a 2020, y el de Luis Lacalle Pou, por la Coalición Republicana, del 2020 al 2025. Esto convierte a Uruguay en un país que puede ser objeto de estudio para esta investigación, dadas las posibles diferencias partidarias debidas a este cambio. Analizar el caso uruguayo tiene relevancia académica y política, pues esta investigación permitió evaluar en qué medida los partidos políticos influyen en el diseño y ejecución de la política exterior de un Estado pequeño.

1.1. Objetivo de la investigación

Los objetivos que se persiguieron bajo la presente investigación son múltiples. El primero de ellos fue contribuir al entendimiento de lo que la academia denomina “Estados pequeños” o *small states* y su

política exterior. Para ello, a partir de un análisis teórico conceptual, se aplicó a un caso de estudio específico con el objetivo de analizar si existe un verdadero condicionamiento respecto a la preparación y ejecución de la política exterior en el marco de un sistema internacional dinámico y complejo. De esta forma se persiguió el objetivo de hallar cuáles son las dificultades y desafíos inherentes bajo su condición de Estado pequeño en materia comercial y política. En este sentido, se optó por tomar el caso uruguayo en sus dos últimos gobiernos comprendidos entre 2015-2025, siendo los aspectos estudiados la inserción comercial y los posicionamientos políticos frente a la crisis política y humanitaria de la República Bolivariana de Venezuela, tanto desde el gobierno como bajo diferentes organizaciones regionales.

El segundo objetivo sustancial para esta investigación fue comprender cuál es la incidencia que poseen los partidos políticos en estos temas. Concretamente, se verán el rol del Frente Amplio (2015-2020), y de la Coalición Republicana (2020-2025) en la elaboración y ejecución de la política exterior de Uruguay. De esta manera se buscó comprender cómo es la ejecución de la política exterior de los Estados pequeños, y si los partidos políticos cumplen o no un papel sustancial en ello a través del rol de las ideas.

Como última puntualización, el enfoque de la investigación no estuvo puesto exclusivamente en los resultados obtenidos por ambos gobiernos, sino que se buscó comprender las dinámicas impulsadas por los partidos políticos a fin de detectar si existe o no una incidencia en sus respectivos gobiernos, independientemente de si las mismas llegasen a concretarse.

1.2 Justificación del tema

Como se estableció, los Estados pequeños son un concepto que ha cobrado mayor relevancia en los últimos tiempos. El debate en la literatura sobre qué hace que un Estado sea considerado pequeño, qué elementos los componen, y cómo se diferencian de otros Estados, aún está vigente y lo convierte en un tema académicamente relevante. El país que se eligió para estudiar, Uruguay, cumple con los criterios que la academia utiliza para definir a los Estados pequeños. Asimismo, permite conectar con un segundo eje temático cuyo rol en los Estados pequeños no ha sido explorado en profundidad por la literatura: los partidos políticos. La unión entre estos, en esta investigación, fue la política exterior. Se señala la importancia de los partidos políticos, pues el papel que cumplen en el sistema político uruguayo lo hacen relevante para los objetivos teóricos y prácticos de la investigación.

Además, Uruguay es un país caracterizado por su continuidad en la conducción y ejecución de su política exterior, lo que convierte a este trabajo en una búsqueda de en qué elementos se encuentran presentes las identidades partidarias que puedan generar discontinuidades en la misma. Esto resulta especialmente relevante en el período comprendido entre 2015-2025, pues tiene que ver con dos quiebres fundamentales: los gobiernos frenteamplistas, que fueron un quiebre en sí mismo, rompiendo con la hegemonía de los partidos tradicionales en 2005, y el regreso de estos al poder luego de 15 años de oposición, tras la configuración de la Coalición Republicana.

Otro aspecto que reforzó la selección de estos gobiernos es la coincidencia y temporalidad respecto a las variables escogidas, donde ambas, inserción internacional y crisis de Venezuela, representan grandes desafíos para el Uruguay en la década comprendida entre 2015 y 2025. Esto permitió que para la presente investigación fuese viable poder ejecutar, a partir del estudio de caso, un análisis comparativo entre lo que fue la política exterior de Vázquez y Lacalle Pou. Además, estas dos fuerzas políticas son

las que a día de hoy, y muy probablemente a futuro, se disputarán el gobierno en Uruguay. Entonces, aportar a la comprensión de su política exterior y a la identificación de las diferencias entre ambos bloques es relevante para el campo de estudio de las relaciones internacionales.

De esta manera, el presente trabajo pretendió no solo contribuir al estudio de la influencia que poseen los partidos políticos en la política exterior uruguaya, sino también analizarla bajo la noción de Uruguay como Estado pequeño. Este último aspecto resulta relevante, pues la producción académica no suele estudiar Estados sudamericanos (y por tanto, a Uruguay) bajo esta noción. Por lo tanto, también se buscó contribuir a la discusión analizando a un país cuyas menciones en artículos de este tópico son limitadas.

La que se propone como principal contribución de este trabajo, entonces, es la conexión de dos literaturas que han sido conectadas en pocas ocasiones: partidos políticos y Estados pequeños.

1.3. Problema de investigación

En función de lo expuesto, se plantearon dos interrogantes que buscarán ser respondidas, y por tanto, serán las encargadas de guiar a la presente investigación.

1.3.1. Pregunta general de investigación

¿Qué papel tienen los partidos políticos en la política exterior de un “Estado pequeño”?

1.3.2. Pregunta específica de investigación

¿Cómo se han desenvuelto los dos gobiernos de Uruguay, desde 2015 hasta 2025, en lo que respecta a la inserción comercial, y cuál fue el posicionamiento político frente a la crisis de Venezuela?

1.3.3. Hipótesis

Se plantearon tres hipótesis a las preguntas anteriormente propuestas, las cuales se intentarán testear empíricamente en la presente investigación.

Hipótesis 1: Los partidos políticos gobernantes poseen influencia en la política exterior de Uruguay como Estado pequeño a nivel discursivo.

Esta hipótesis pretende poner a prueba la pregunta general, con base en el análisis de la literatura y del marco teórico seleccionado, por el cual es posible encuadrar a Uruguay bajo la categoría de Estado pequeño. Se afirma que la influencia partidaria es notoria “a nivel discursivo” ya que ello no implica mayores consecuencias para el país, tanto a nivel interno como internacional.

Hipótesis 2: En Uruguay, por su condición de Estado pequeño, no hay diferencia entre los partidos políticos gobernantes en materia de inserción comercial, pues lo que suceda con ella es dependiente de la coyuntura internacional.

Esta hipótesis basada en la literatura de Estados pequeños busca establecer que, pese a las diferencias ideológicas entre partidos políticos respecto a los asuntos económicos/comerciales, estos no ejercen influencia en las políticas comerciales. Pues Uruguay, como Estado pequeño, no posee un margen de maniobra considerable.

Hipótesis 3: Los partidos políticos tuvieron mayor capacidad de influencia en la política exterior de Uruguay respecto a la crisis de Venezuela.

La tercera hipótesis se encuentra en contraposición a la segunda, considerando que la crisis del Estado venezolano responde en mayor medida a aspectos políticos y en menor medida a los comerciales, por lo que la influencia de los partidos políticos es mayor.

1.4. Metodología

1.4.1. Estudio de caso y elección

Para este análisis, se eligió utilizar el método del estudio de caso comparativo. El estudio de caso es “a methodological research approach used to generate an in-depth understanding of a contemporary issue or phenomenon” (Coombs, 2022, p. 1). Según Yin (2018) resulta especialmente útil si la pregunta a responder tiene que ver con “cómo”, o “por qué”, siendo el primero el foco de este trabajo: el “cómo” influyen los partidos políticos en la política exterior de los Estados pequeños. Por otro lado, el estudio de caso comparativo es definido como “the systematic comparison of two or more data points (cases) obtained through use of the case study method” (Kaarbo y Beasley, 1999, p. 372). Por lo tanto, se justifica su elección.

Existen varios tipos de estudios de caso, tales como el intrínseco, el colectivo, el holístico o el incrustado. Sin embargo, la presente investigación se enmarca dentro del tipo de estudio de caso instrumental. La función del caso, bajo este enfoque metodológico, es el de mediación entre el mismo y un fenómeno más amplio, el cual trasciende el caso en sí (Archenti, 2007). Se puede ver entonces una clara conexión con el tópico de esta investigación, que pretende analizar a Uruguay (caso instrumental) enmarcándolo en la discusión sobre Estados pequeños (fenómeno que lo trasciende).

En cuanto a la elección del caso, se eligió estudiar a Uruguay entre los años 2015 y 2025 a través una perspectiva comparativa considerando los dos gobiernos que ocuparon la presidencia en el periodo indicado, esto se debe a tres razones. La primera es porque se puede entender a Uruguay como Estado pequeño. La segunda es la gran relevancia que los partidos políticos tienen en el país, y la tercera es el hecho de que este período comprende dos gobiernos de signo ideológico distinto: el del Frente Amplio, de orientación izquierdista, de 2015 a 2020, y el de la Coalición Republicana, de 2020 a 2025. Las áreas analizadas fueron la inserción comercial en el marco del MERCOSUR, y la cuestión de Venezuela enmarcada dentro de los organismos regionales.

1.4.2. Fuentes y métodos de análisis

Para lograr los objetivos de esta investigación, el proceso comenzó con la recopilación y análisis sistemático de una amplia gama de materiales preexistentes. Esto implicó un análisis discursivo y del contenido de declaraciones oficiales del gobierno, discursos públicos, registros legislativos y programas de gobierno generados por los partidos políticos. También se examinó la cobertura mediática,

investigaciones periodísticas y materiales de archivo para construir una cronología detallada de los eventos, identificar a los actores clave y destacar las decisiones y puntos de inflexión más relevantes en los casos en estudio.

1.4.2.1. Fuentes primarias y secundarias

Un objetivo central de la investigación fue buscar si efectivamente los partidos políticos tienen capacidad de incidencia en la política exterior de los Estados pequeños. Para analizar esto, la investigación se centró en buscar evidencia empírica como votaciones parlamentarias, intervenciones en el parlamento, programas de gobierno, declaraciones de líderes políticos, entre otros. Analizar los discursos y documentos para posteriormente contrastar con las acciones efectivas del gobierno permitió descubrir las dinámicas políticas y su impacto en el accionar internacional del Uruguay, así como comprender las lógicas internas y externas que influyen en la política exterior.

El análisis prestó especial atención al contexto en el que fueron redactados los documentos y a su propósito previsto. Se implementaron comparaciones y triangulación entre las fuentes para evaluar su validez, y múltiples observaciones de los datos fueron recopiladas para confirmar las proposiciones de la investigación.

Las fuentes primarias fueron recopiladas de la web oficial del gobierno uruguayo, el Parlamento, sitios oficiales de los partidos políticos, diarios digitales, y archivos de organizaciones de investigación académica. En cuanto a las fuentes secundarias, es preciso destacar a todos aquellos artículos académicos y análisis de expertos que han profundizado en el tópico.

1.4.2.2. Entrevistas

Para la elaboración de este trabajo, unas fuentes primarias de vital importancia fueron las entrevistas con actores involucrados en los hechos bajo investigación. Los entrevistados fueron identificados mediante el análisis textual de fuentes de datos preexistentes con el fin de descubrir a los actores clave. De esta manera, se llevaron a cabo nueve entrevistas.¹ Las preguntas y desarrollo de estas siguieron una lógica semi-estructurada, con preguntas basadas en los aspectos teóricos y conceptuales de nuestra investigación. En promedio las entrevistas tuvieron una duración de 45 minutos y se realizaron de manera presencial, con la excepción de dos.

Los entrevistados fueron divididos en categorías claves para garantizar la validez de las mismas y cubrir los elementos fundamentales del fenómeno bajo estudio. El primer grupo consistió de políticos pertenecientes a los partidos que gobernaron en los dos períodos bajo análisis: 2015-2020 y 2020-2025. Los actores entrevistados en este grupo son: la senadora Constanza Moreira, integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales durante el período 2015-2020, y el senador Daniel Caggiani, quien presidió el Parlasur, ambos del Frente Amplio. También incluye al senador Sebastián Da Silva, integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales durante el período 2020-2025 y al Embajador Álvaro Moerzinger—quien fue asesor de política exterior de Luis Lacalle Pou— por el Partido Nacional. A través de los integrantes de este grupo se buscó obtener una opinión y visión política de los asuntos concernientes a la política exterior, y que sea representativa de los partidos políticos.

¹ Ver Anexo I para perfil del entrevistado y detalles.

El segundo grupo estaba compuesto por miembros profesionales del cuerpo diplomático y cargos políticos de la Cancillería. Esto incluye al Embajador José Luis Cancela, Subsecretario de Relaciones Exteriores entre 2015 y 2017, al Doctor Nicolás Albertoni, con el mismo cargo pero entre 2022 y 2025; a la Embajadora Valeria Csukasi, con el mismo cargo actualmente, pero Directora General de Asuntos de Integración y MERCOSUR entre 2017 y 2020; y al Embajador Álvaro Moerzinger, con una carrera diplomática destacable, por lo que se lo coloca en los dos grupos. El objetivo de este grupo fue conocer la visión profesional de Cancillería sobre los temas estudiados.

Por último, se entrevistó a académicos especializados en la materia, encontrándose el Doctor Juan Manuel Rivero Godoy, académico especializado en derecho internacional y Secretario del Tribunal de Revisión Permanente (TPR) del MERCOSUR, y a Wilson Fernández Luzuriaga, académico especializado en política exterior del Uruguay, profesor en la Universidad de la República y Doctor en ciencia política. Este grupo ayudó a una mejor comprensión de los conceptos manejados y eventos estudiados.

1.4.3. Limitaciones

En cuanto a las limitaciones del trabajo, es preciso señalar que, por razones de extensión, no fue posible abarcar todas las aristas de la política exterior uruguaya en el período estudiado.

Otra de las limitaciones es que, al ser un estudio de caso, este ayuda a comprender la influencia de los partidos políticos en uno de los Estados pequeños, pero no se puede generalizar para todos ellos. En este sentido, resulta relevante llevar adelante estudios comparados con el caso uruguayo.

Finalmente, la última limitación presente en la investigación, es que la misma se enfocó exclusivamente en la influencia de los partidos políticos, y deja por fuera otros factores internos que también poseen injerencia en la política exterior del Estado uruguayo, tales como los grupos de interés, las cámaras empresariales y de comercio, o la opinión pública. Asimismo, cabe resaltar que tampoco se contemplaron los partidos políticos cuando son oposición.

1.5. Estructura de la investigación

Dada la centralidad de la temática de Estados pequeños para esta investigación, se decidió realizar una revisión bibliográfica sobre los mismos. Por otro lado, también se hizo una revisión sobre los partidos políticos, en la que se desarrollan sus debates conceptuales y su rol en la política exterior.

Esta es la primera parte de la investigación, que da paso y justifica al marco teórico.

La siguiente sección es el marco teórico, en el cual se desarrolló la teoría constructivista y se explica por qué resulta ser la más apropiada para el caso de estudio.

En tercer lugar, se habló de los antecedentes del caso elegido, profundizando en los aspectos generales y principios rectores de la política exterior uruguaya, así como del rol que los partidos políticos han tenido históricamente en la misma.

En cuarto lugar, se realizó el estudio de caso. Para esto se tomaron los temas de inserción comercial relativa al MERCOSUR, y el posicionamiento en temas políticos en los dos gobiernos que comprende

la investigación. En esta sección se estudia tanto lo que los partidos propusieron en programas, resoluciones, y otros documentos oficiales, como lo que sucedió en la práctica.

En penúltimo lugar, se presentaron los datos recogidos y se sintetizan en una sección de análisis, en la que se discute más precisamente la relación entre la información encontrada y el marco utilizado.

La última sección consistió en las conclusiones, en las cuales se resume lo que se hizo en el trabajo, se discute si se comprobaron o refutaron las hipótesis, y se presentan posibles líneas de trabajo a futuro.

2. Revisión bibliográfica

2.1. Estados pequeños

2.1.1. Estados pequeños y la discusión de su definición

La discusión teórica y académica ha ganado tracción en los últimos tiempos, acompañando la mayor importancia relativa que han ganado los llamados Estados pequeños (Baldacchino y Wivel, 2020). Entonces, es preciso preguntarse: ¿qué condiciones debe tener un país para ser considerado un Estado pequeño? En primera instancia es importante señalar que no existe un consejo generalizado en la academia sobre su conceptualización (Radoman, 2018; Hey, 2003). Si algo es seguro, según Panke y Thorhallsson (2023) es que los Estados pequeños son unidades diferentes a los grandes Estados o potencias, no solo por sus capacidades, sino porque poseen características internas singulares que delimitan sus objetivos y estrategias en el escenario internacional.

Existen varias formas de definir a estos Estados. Una definición mínima propone que son todos aquellos que no son grandes potencias (Baldacchino y Wivel, 2020). Otra visión, que complejiza el debate al sumar más elementos analíticos, indica que un Estado pequeño es “the weaker part in an asymmetric relationship, which is unable to change the nature or functioning of the relationship on its own”, lo que hace que estos Estados se encuentren “stuck with the power configuration” (Archer et al., 2014, p. 9). Entonces, la academia distingue dos enfoques analíticos. Uno que clasifica a los Estados según sus capacidades absolutas o relativas (Archer et al., 2014; Baldacchino y Wivel, 2020; Mostafa Galal, 2020), y otro constructivista, que entiende la pequeñez como una construcción política, basado en las percepciones de actores domésticos y externos (Baldacchino y Wivel, 2020).

El primer enfoque (definiciones absolutas) se basa en aspectos materiales (Radoman, 2018), cuya ventaja es ofrecer un criterio claro de clasificación (Theys, 2022; Archer et al., 2014). Dentro de este grupo se encuentran aquellos que consideran, entre otros factores, a la población (Kuznets, 1960), la economía (Vellut, 1967), o el poderío militar o bélico (Johanson, 2022). Ahora bien, este enfoque, como cualquier otro, no está exento de críticas. La más generalizada es que la línea divisoria entre lo que se considera Estado pequeño o no suele ser —por no decir que siempre— arbitraria (Archer et al., 2014; Baldacchino y Wivel, 2020; Theys, 2022). Esta es, se puede decir, la desventaja fundamental de la definición cuantitativa. Otro elemento relevante son algunas características estructurales, gracias a las cuales el llamado Estado pequeño presenta ciertos elementos que pueden afectar su influencia, tanto positiva como negativamente. Esto refiere a aspectos como la riqueza de recursos naturales (como el petróleo), o a su posición estratégica (Steinsson y Thorhallsson, 2017).

Este último punto da lugar a lo que Steinsson y Thorhallsson enfatizan “there is always a degree of relativism to small state size” (2017, p. 4). Este enfoque propone que las capacidades de un estado se explican de manera relativa/relacional y considera que el enfoque puramente absoluto que privilegia factores estructurales sostenido por la literatura clásica ha ido perdiendo validez (Neumann y Gstöhl, 2006). En este sentido, Sutton establece que los aspectos poblacionales o territoriales no necesariamente condicen con su grado de influencia en el sistema internacional (Hey, 2003). Es así que lo que realmente determina la pequeñez o no es la capacidad de generar un impacto significativo en el sistema internacional (Keohane, 1969; Mouritzen 1991). Entonces, los autores relativistas sustentan su argumento en que el tamaño de un Estado es inherentemente relacional a su entorno (Panke y Thorhallsson, 2023). Esta concepción propone otra dimensión de análisis, en la que factores más allá

de las características internas del Estado en cuestión influyen en su categorización (Long, 2022). Este nivel relacional refiere a cómo un país es considerado pequeño o grande según las relaciones que lleve a cabo con otros países. Long sostiene que es incluso necesario que la categoría de Estados pequeños sea entendida en un contexto relacional, pues, para que un Estado sea considerado pequeño, necesariamente deberá ser más pequeño que otro. En otras palabras, la asimetría de una relación es lo que determina el tamaño de un Estado.

En la misma sintonía que Long, otros autores (Baldacchino y Wivel, 2020; Archer et al., 2014; Thorhallsson y Wivel, 2006) toman como punto de partida que la pequeñez de un Estado está ligado a un contexto específico. Baldacchino y Wivel (2020) consideran que, tomando ese punto de partida, no tiene mucho sentido definirlos en base a criterios absolutos. Este contexto específico recuerda al enfoque relacional mencionado por Long, y se puede verificar con el ejemplo que utilizan para ilustrar este concepto: los autores mencionan a Dinamarca, país que es considerado pequeño en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (en adelante OTAN), pero una potencia en sus relaciones con los países bálticos. Según Thorhallsson y Wivel (2006), este enfoque relacional evita que la definición de Estado pequeño sea arbitraria —como se vio en las críticas al enfoque cuantitativo—, pues no está dirigida a una sola área temática.

Dentro del segundo enfoque, desde una visión constructivista, Hey (2003) —al igual que los relativistas— abandona la idea de fijar una definición rígida sobre Estados pequeños marcada por elementos cuantificables ya que también los considera de poca utilidad. Entonces, propone una conceptualización: “(...) if a state’s people and institutions generally perceive themselves to be small, or if other states’ peoples and institutions perceive that state as small, it shall be so considered” (Hey, 2003, p. 3). De esta manera, se establece un nuevo enfoque sustentado por la autopercepción. Se incorpora el elemento psicológico en contraposición al material (Radoman, 2018). Esto coincide con la noción de Rothstein y de Keohane quienes establecen que cualquier criterio objetivo a la hora de establecer qué es la pequeñez de un Estado, debe de ser complementado a su vez con el elemento psicológico. Goetschel también adopta la noción psicológica estableciendo que un “Estado pequeño es aquel que no es percibido como un peligro por sus Estados vecinos” (1998, p. 13). Rothstein a su vez enfatiza en la idea de la seguridad como un elemento central donde “Una pequeña potencia es un Estado que reconoce que no puede obtener seguridad principalmente mediante el uso de sus propias capacidades y que debe confiar fundamentalmente en la ayuda de otros” (Rothstein, 1968, p. 29).

Por otra parte, Keohane focaliza su concepto de estado pequeño en la injerencia que un Estado tiene —o no— en el sistema internacional, donde “Una pequeña potencia es un Estado cuyos líderes consideran que nunca podrá, actuando solo o en un grupo pequeño, tener un impacto significativo en el sistema” (1969, p. 296). En sintonía con esto, Mouritzen y Wivel (2004), a la hora de analizar estos Estados, no se enfocan tanto en el poder que estos tienen, sino más bien en el que ejercen, mostrando así una variable interesante al enfoque de capacidades. No son solo estas las que determinan la pequeñez de un Estado, sino también el cómo ejercen el poder e influencia que ellas les dan.

Es decir, todos estos autores consideran a los Estados pequeños no por una definición material y/o cuantificable, sino que destacan como relevantes el elemento psicológico y cualitativo de la cuestión. Hey (2003, p. 3) establece que para reconocer a uno “I know one when I see it”. A diferencia de los otros enfoques, estos evitan las disputas intelectuales al no tener una definición rígida susceptible a excepciones. Este tipo de enfoque (conceptual y sin una definición) adoptado por estos autores sugiere los Estados pequeños se definen en base a aspectos inmateriales, donde la percepción de uno y otros es clave para comprender el lugar de cada Estado en el sistema internacional

Consecuentemente, Corbett y Connell (2015) argumentan que la pequeñez de un Estado es sostenida por una narrativa que otorga una identidad y percepción de pequeño al país, tanto propia como ajena. Afirman que los Estados pequeños se consideran como tal, y por ello sufren una desventaja frente a los “Estados grandes”. Esto recuerda a la teoría constructivista de las relaciones internacionales, en la que las identidades juegan un papel muy importante y las relaciones sociales son construidas en base a ellas.

En este sentido, Theys considera que es importante adoptar un enfoque intersubjetivo a la hora de definir a los Estados pequeños, pues, según ella, este concepto es “socially constructed [...]”. This means that there needs to be a shared understanding of when a state can be classified as small or otherwise” (Theys, 2022, p. 82). Por lo tanto, dado que es un concepto socialmente construido, este está sujeto al cambio, a medida que las percepciones de estos Estados —ajenas y propias— evolucionan. Para ilustrar este enfoque, la autora alude al ejemplo de algunos países del Océano Pacífico, que no se perciben como “small states, but rather as large ocean states” (p. 89).

Ahora bien, ¿de qué trata este enfoque intersubjetivo para definir a los Estados pequeños? Este enfoque consiste en un modelo basado en el constructivismo, en el que hay un entendimiento mutuo de que un Estado es pequeño. En otras palabras, no basta con simplemente datos objetivos o cuantitativos para determinar el tamaño de un Estado, y tampoco es suficiente la percepción que tenga el propio Estado de sí mismo: debe ser percibido como pequeño tanto por sí mismo como por actores ajenos. En palabras de la autora, el concepto de Estados pequeños “does not have inherent meaning; the only meaning it has is the meaning given to it” (Theys, 2022, p. 85). Edis (1991, p. 45), al teorizar sobre Estados pequeños, afirmaba que “smallness, like beauty, is to some extent in the eye of the beholder”. Esto resulta interesante, pues quiere decir que distintos actores pueden ver a cierto Estado como pequeño, mientras que otros no. Este es un enfoque que toma en cuenta un factor externo, como la percepción de otros países.

Se pueden encontrar autores que no se adhieren enteramente ni a una ni a otra. Por ejemplo, Baldacchino (2023, p. 3) alega que el nombre de Estado pequeño, de por sí, da a entender que son Estados “defined by their own smallness”, cuestión que ya se ve como una “structural helplessness”, y, por tanto, es algo negativo y a evitar. El autor, además, tomando en cuenta el enfoque de capacidad, le añade una dimensión internacional: la capacidad de estos Estados resulta aún más limitada debido a la asimetría de poder de la relación en la que el Estado pequeño se encuentra como parte débil. En esta misma línea, Payne (2004) arguye que lo que más se distingue de ser un Estado pequeño, son las vulnerabilidades y no las oportunidades, por lo que su visión es un poco pesimista.

No obstante, Baldacchino y Wivel (2020) reflexionan sobre algunas consideraciones a tener dentro de esta discusión. Por un lado, tienen la misma crítica sobre el enfoque de capacidad que otros autores: que el umbral entre considerar pequeño o no a un Estado puede ser arbitrario. Sobre el enfoque constructivista, considera que puede distorsionar las oportunidades reales que un Estado posee en el sistema internacional. En otras palabras, que Luxemburgo se construya como “Estado grande” resulta más viable que si lo hace Gambia. Por otro lado, Mostafa Galal (2020) define a los Estados pequeños según dos elementos importantes. En primer lugar, las capacidades del país y cómo las emplea para su política exterior, a la vez que las compara con las capacidades de los otros países. Por el otro, se enfoca en el elemento de la percepción, tanto propia como ajena. Por lo tanto, el autor adopta un enfoque tanto de capacidad como perceptual, en el que ambos elementos cumplen una función a la hora de definir lo que es un Estado pequeño.

De esta manera, se puede ver que la literatura sobre Estados pequeños está en proceso de germinación, y tiene pendiente lograr establecer una definición más consensuada de los mismos, que determine qué factores vuelven pequeño a un Estado en una perspectiva teórica y operacionalizable.

En este sentido es posible identificar que los criterios cuantitativos han perdido vigencia, siendo los criterios asociados a la autopercepción de los Estados los enfoques más aceptados por los académicos actualmente, de acuerdo a la revisión bibliográfica. Sin embargo la literatura al privilegiar aspectos teóricos no logra integrar perspectivas como el rol de los partidos políticos y el diseño de la política exterior, que de ser utilizados pueden contribuir a un estudio más comprensivo.

2.1.2. Estados pequeños y política exterior

Otro de los temas que ha ocupado a los que han investigado a los Estados pequeños es buscar comprender cuál es el comportamiento de estos en política exterior, así como cuáles son sus principales objetivos.

En cuanto a los objetivos en la política exterior presentes en los Estados pequeños, el debate se presenta en si los mismos pretenden obtener beneficios materiales, es decir, pragmáticos, como sostienen los realistas, o beneficios ideacionales (constructivistas). Wohlforth (2004) afirma que todos los Estados (grandes y pequeños) poseen objetivos materiales y también ideológicos, como la obtención de estatus.

Por otro lado, Steinsson y Thorhallsson (2017) discuten las desventajas de estos Estados y su poder estructural, el cual se encuentra condicionado por su reducida población y tamaño. Entre estas desventajas los autores destacan elementos propios del *hard-power*, como un escaso poder militar y económico. De esta forma, estos Estados se encuentran desprotegidos y vulnerables frente a las amenazas de las grandes potencias. Su pequeñez en términos económicos provoca que su poder de influencia en las negociaciones comerciales sea escaso tanto en el ámbito bilateral como multilateral. Conectado a este punto, Corbett y Connell (2015) destacan que su política exterior también se encuentra afectada, pues cuentan con un menor porcentaje de recursos humanos y materiales a emplear en dicha labor, al tener cuerpos diplomáticos reducidos y poco diversos. Todos estos factores reunidos generan que los resultados en el ámbito internacional muchas veces no sean los deseados para los Estados pequeños en virtud de sus intereses nacionales, siendo además socios o potenciales socios poco atractivos desde la perspectiva de las grandes potencias.

Wohlforth (2004) agrega que en este contexto mencionado, la supervivencia es la principal preocupación, y la forma de explicar su comportamiento en política exterior será determinado por el sistema internacional y no las políticas internas. En otras palabras, su accionar en el sistema internacional será reactivo y no proactivo. Asociado a la idea sistémica, Vital (1967) afirma que elementos como la geografía, el nivel de desarrollo del Estado, la estabilidad interna o la importancia que suponga ese Estado para las grandes potencias condicionan el comportamiento en su política exterior. En concordancia con esto, Elman (1995) plantea que, para el neorrealismo, la política interna de estos Estados puede ser considerada como una *black box*, en el entendido que, indistintamente de las características internas presentes en los Estados pequeños, todos ellos actúan de manera similar a fin de garantizar su seguridad. En otras palabras, parte de la base de que el accionar en la política exterior de estos Estados responde exclusivamente a factores externos, descartando cualquier posibilidad de incidencia interna.

Ante las limitaciones planteadas, algunos autores consideran que una alternativa para estos Estados es un sistema internacional que privilegia el multilateralismo, donde podrían aumentar influencia y garantizar su integridad territorial. Esto sienta las bases para una coexistencia pacífica en las relaciones internacionales, favoreciendo la cooperación entre Estados independientemente de su tamaño y/o poder estructural. Según Steinsson y Thorhallsson (2017), una de las razones por las que estos Estados pequeños sobreviven al sistema internacional es por la existencia de Estados democráticos (grandes y pequeños) y la cohesión que existe entre ellos, abogando por un sistema internacional pacífico. En este sentido, cada miembro, independientemente si se trata de un Estado grande o pequeño, es parte de una red que brinda seguridad frente a la posibilidad de violencia.

Entonces, más allá de sus debilidades, el multilateralismo es la mejor alternativa para estos Estados, pues es en el que pueden obtener mayores beneficios o como señala Keohane (1969) moldear las normas internacionales. En este sentido, Steinsson y Thorhallsson consideran que los “Small states rely on multilateral organizations more than their large counterparts” (p. 13), y les son más provechosas las ventajas que estos traen, tales como la recopilación y transmisión de información o la reducción de los costos de transacción. Esto hace que los Estados pequeños puedan “make up for what they lack in aggregate structural power” (p. 2). Al igual que el multilateralismo, otra estrategia que estos Estados utilizan es la priorización de esfuerzos y recursos en temas sensibles para ellos, como Fiji y su preocupación por el cambio climático. De esta forma, los Estados pequeños pueden ejercer tanto o incluso más influencia que los Estados grandes en dichos temas.

Corbett y Connell (2015), por su lado, toman en cuenta el rol del multilateralismo en la participación de los mismos, a la vez que hacen una crítica a este enfoque. Argumentan que los beneficios que la “global governance”, definida como “the increased role of international organisations (IO) in regulating international affairs” (p. 3), que se supone mayor que nunca, le ha traído a estos Estados, ha sido exagerado por los estudiosos del tema. Según Kurecic (2017) esto puede exponerlos a una mayor influencia desde los Estados más grandes con los que se integra, aunque también es utilizada como medio para obtener poder por fuera de los procesos de integración. Por lo tanto el multilateralismo y los procesos de integración adquieren un carácter singular para los Estados pequeños, siendo una oportunidad y una amenaza simultáneamente. Pues rara vez estos Estados pueden aprovechar todos los beneficios al máximo, y muchas veces ni siquiera pueden utilizarlo. Esto deja a estos Estados sin implementar algunas políticas y/o acciones que desearían.

Más allá de estas aproximaciones, Gvalia, Siroky, Lebanidze e Iashvii (2013), establecen que las identidades, ideas, y preferencias de las élites resultan elementos esenciales a la hora de analizar el comportamiento de la política exterior de los Estados pequeños. Los mismos se posicionan contrarios a los realistas quienes sostienen que estos elementos quedan delegados cuando se trata de elementos como seguridad nacional. Esto sucede porque el realismo toma como punto de partida dos supuestos elementales. El primero de ellos, es que el sistema internacional es el aspecto más relevante para explicar el comportamiento de los Estados, y el segundo es que los Estados pequeños tienden más a unirse a las grandes potencias amenazantes que a desafiarlas. Proponen que el comportamiento de los Estados pequeños no siempre debe responder al entorno en que se encuentran, ni tampoco a cuál es su posicionamiento en el sistema regional o internacional (Gvalia et al., 2013).

Vinculado a este caso, y a fin de comprender la dinámica de los Estados pequeños en relación a superpotencias, Gvalia et al. (2013) ofrecen una óptica distinta centrada en los aspectos económicos de la cuestión. Cuando existe una dependencia económica hacia el Estado poderoso, emplear una política exterior contraria a los intereses de dicho Estado podría tener importantes consecuencias, como un

deterioro en la economía. Por tanto, resultaría en un perjuicio electoral de las élites gobernantes, e incluye en casos extremos llevar a un derrocamiento del gobierno.

Por ello, los autores se desligan de la idea sistémica como fenómeno que explica el comportamiento, y enfatizan en responder a ello a través de aspectos empíricos, tomando a Georgia y Azerbaiyán como casos de estudio. Estos Estados pueden ser considerados pequeños y que a su vez persiguen lineamientos y objetivos de política exterior disímiles (Gvalia et al., 2013). Azerbaiyán, un Estado que perteneció a la URSS, ha llevado adelante una política exterior de acercamiento y adhesión a Rusia. Por el contrario, Georgia ha llevado una política contraria a Rusia, a pesar de que ambos países están sujetos a un permanente estado de amenaza militar y también económica. En este sentido, los autores destacan que la política exterior de Georgia ha sido constante en su distanciamiento hacia Rusia, patrón complejo de comprender desde una concepción realista si consideramos la relevancia que posee la seguridad para los Estados pequeños. Por otra parte, resulta complejo también comprender el razonamiento desde la teoría liberal por los incentivos económico/comerciales presentes entre ambos estos Estados. Es decir, en base a todos estos aspectos, los autores concluyen que estos dos enfoques (realista y liberal) no resultan ser suficientes para explicar el comportamiento en la política exterior de un Estado pequeño. En este sentido, los autores adhieren a la relevancia presente en las ideas, identidades y preferencias de las élites (Gvalia et al., 2013).

Entonces, hay diferentes bibliotecas sobre la forma en la que los Estados pequeños se desempeñan en política exterior, divididas sobre todo entre quienes consideran que son pasivos en el sistema internacional, y quienes consideran que pueden desarrollar su política exterior a pesar de las condicionantes que el sistema le imponga, donde las ideas y preferencias de los actores tiene lugar de repercusión.

2.2. Partidos políticos

2.2.1. Debates conceptuales

Otro de los temas sustanciales para el presente trabajo de investigación será el estudio de los partidos políticos, y qué influencia tienen en la política exterior de los Estados. Para ello, se establecieron tres ejes principales: la definición de partidos políticos y cuáles son sus funciones o cometidos más fundamentales. Una vez establecido ello, se revisará qué estudios e investigaciones existen sobre los partidos políticos y su influencia en la política exterior de los Estados.

En este sentido, Malamud (2003) argumenta que los partidos políticos son fenómenos que emergen en las sociedades —como una consecuencia no buscada— del incremento en la participación política, donde se han ido desarrollando paralelamente con el avance de la democracia, y profundizado con el proceso de urbanización entre los siglos XVIII y XIX.

La concepción sobre partidos políticos ha ido mutando con el devenir del tiempo, y con ella los atributos que los componen. Además, no existe un único enfoque, por lo que la definición de los mismos se encuentra supeditada a la perspectiva ontológico-metodológica que se adopte (Cingolani, 2006). En este sentido es posible destacar —en líneas generales— tres grandes enfoques: funcionalista, normativo y racionalista.

El primero de ellos contempla a los partidos como el resultado de una serie de necesidades estructurales relativa a la sociedad de contar con nuevos agentes políticos luego de transitar el proceso de modernización e industrialización. El normativo, en cambio, los concibe como entidades con un alto componente ideológico, cuyos fines están ligados a ellos. En último lugar, el enfoque racionalista los entiende como agentes con una direccionalidad e intencionalidad establecida, y ponen el acento en las estrategias, —los medios que emplean— con el objetivo de lograr su fin, que es la acumulación de poder (Cingolani, 2006).

Easton (1974) —desde una perspectiva funcional— establece que los partidos políticos son en definitiva canales por los cuales se transmiten las demandas de la sociedad hacia los poderes públicos, donde además establecen que políticas públicas deben llevarse a cabo con el fin de asegurar la convivencia pacífica.

Bajo la concepción normativa es posible destacar a Matas Dalmases (en Cingolani, 2006) quien define a los partidos políticos como una:

“Asociación de individuos unida por la defensa de unos intereses, organizada internamente mediante una estructura jerárquica, con afán de permanencia en el tiempo y cuyo objetivo sería alcanzar el poder político, ejercerlo y llevar a cabo un programa político” (p. 316).

A través de este lente, es posible concebir que el objetivo inherente a los partidos políticos es impulsar un programa político en consonancia con los intereses de los integrantes de dicho partido (Cingolani, 2006).

Max Weber (1964) por su parte, afirma que es posible encuadrarlo bajo el enfoque racionalista el cual sostiene, en relación a los partidos que estos son: “formas de "socialización" que [...] tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales” (Weber, 1964, p. 228). Ciertamente, y en referencia a Weber, este tipo de conceptualización ha sido de los más utilizados, donde es posible percibir los fines y las estrategias que emplean los partidos políticos operando como unidades que buscan o pretenden hacerse con el poder.

En sintonía con el enfoque racionalista, autores como Schumpeter (1984) o Downs (1973) establecerán su definición de partidos políticos a través de una metáfora acerca del funcionamiento del mercado donde la democracia (mercado) es el escenario donde los políticos (empresarios) compiten, siendo el partido político (firma) donde se toman las decisiones, elaboran políticas públicas y administran cargos (intercambiar bienes y servicios) a cambio de poder, siendo este manifestado a través de votos (dinero) (Malamud, 2003). Bajo esta metáfora, los electores son concebidos como los demandantes de bienes y servicios (consumidores), los cuales Schumpeter (1984) destaca su aspecto irracional y manipulable. Downs (1973) en cambio enfatiza en el rol egoísta de los políticos quienes al igual que los empresarios priorizan la maximización de sus ganancias. En este sentido dirá que un partido político “es una coalición de personas que trata de controlar el aparato de gobierno con medios legales (p. 26)”, donde la “coalición” a la cual se hace referencia representa al conjunto de individuos que poseen fines compartidos y que cooperan para alcanzar sus metas y objetivos.

Sartori (2005, p. 56) propone que los partidos políticos pueden ser considerados canales de expresión.. Concibe a los partidos como una de las formas en las que el pueblo es representado, lo que les da una dimensión ascendente (desde el partido hacia el Estado), y una descendente (desde el partido hacia el

pueblo). De esta manera, Sartori propone una definición minimalista. Según él, un partido político es “any political group identified by an official label that presents at elections, and is capable of placing through elections (free or non-free), candidates for public office”

Según Cingolani, los partidos políticos “son, por excelencia los agentes que llevan adelante la misión de transformar las demandas sociales en acción pública” (2006, p. 217) y, que no resulta excesivo en destacarlos como los principales mediadores entre la sociedad y el Estado. De esta forma, Cingolani entiende a los partidos políticos como una manera de agrupar y ordenar valores, ideas e intereses, fomentando la participación de los individuos y movimientos sociales en la política.

En suma, si bien la definición de partidos políticos puede tener proposiciones de distintos autores, hay un consenso más generalizado que en el caso de los Estados pequeños, pues se trata de algo más discutido y sólido. Sin embargo, ¿qué funciones cumplen en la práctica, más allá de la teoría?

Bajo la premisa de que los partidos políticos son los mediadores entre dos partes: Estado y sociedad o representantes y representados, Malamud (2003) y posteriormente Cingolani (2006) sintetizan las funciones de los partidos políticos en base a las dos direcciones ya establecidas: descendente (desde el partido hacia la sociedad) y ascendente (desde el partido hacia el Estado).

En esta misma línea, si bien Sartori no elabora una recapitulación de cuáles son las principales funciones de los partidos políticos, de la lectura de su obra (2005) se desprende que cumplen dos principales funciones, ya mencionadas anteriormente: la representación de la ciudadanía, en primer lugar, y la de ser un medio para la expresión de la voluntad popular, en segundo. Se puede notar que esto cumple con la división propuesta por Malamud y Cingolani, en tanto presenta una función descendente (la representación de la ciudadanía), y una función ascendente (la expresión de la voluntad popular en el Estado).

En el primer grupo relativo al relacionamiento con los electores, los partidos políticos tienen la función de estructurar las demandas que emanan de la sociedad, debiendo de simplificarlas y armonizarlas para su posterior ordenamiento, de conformidad a las prioridades que cada una de ellas presente (Cingolani, 2006). Para Malamud (2003) esto resulta ser una de las tareas más básicas, ya que el gobierno no tiene la capacidad para prestar atención a la totalidad de los individuos presentes en una sociedad. Por otra parte, esta función le permite al gobierno que exista una coordinación y sincronía en la implementación de las políticas públicas.

Hofmeister y Grabow (2011, p. 16) hablan también de una función de integración, la cual consiste en “integrar varios intereses en un proyecto político general y transformarlo en un programa político”. De esta manera, los partidos se distinguen claramente entre sí, con propuestas distintas, lo que permite al electorado decidir con mayor claridad entre sus opciones.

La tercera función, según Cingolani (2006), es la de fomentar la socialización política a través de la transmisión de principios, valores, proyectos e ideas que dan lugar al aprendizaje cívico de los electores, donde es sustantiva la interacción bajo un sistema democrático y plural. Además, los partidos serán los encargados de incentivar a la ciudadanía a ser críticos frente a las diversas cuestiones sociales, así como también contribuir a la formación de opiniones. En este sentido, es posible conectarlo con otra de las funciones, como es la de organizar a la sociedad de las múltiples formas de participación política, donde no solo es posible a través del proceso electoral, sino también la concurrencia a los actos políticos, la organización de huelgas, marchas frente a determinadas causas, entre otras (Putra Munggaran, 2023).

Por otra parte, en el segundo grupo referido a la vinculación entre el partido y el Estado, la autora establece que los partidos desempeñan el rol fundamental de reclutamiento, formación y selección de los dirigentes políticos, quienes posteriormente serán los encargados (en mayor medida) de ocupar los cargos públicos tanto ejecutivos como legislativos. Es decir, la autora enfatiza en la función de captación y formación de los individuos con el fin de llegar a ocupar cargos dentro del Estado (Cingolani, 2006).

Además —y vinculado a la recopilación de las demandas sociales—, los partidos se encargan de tomarlas para que sirvan de insumo en el posterior diseño de las políticas públicas a través de ideas y propuestas bajo los preceptos del partido (Bartolini, 1991). Una fase siguiente al diseño, cuando ya la política pública se encuentra en curso, será el darle un seguimiento así como su posterior evaluación. Y, por otro lado, los partidos políticos cumplen la función de darle legitimidad y estabilidad al sistema político en el entendido que “son los canales que permiten ejercer la función de control de los representantes por parte de los representados (...) contribuyendo a evitar los excesos en el Estado y paralelamente contribuyendo a la democracia y el pluralismo” (Cingolani, 2006, p. 221).

Schmitter (s.f., p. 5) agrega un elemento que en cierta medida recoge lo propuesto por los autores ya mencionados: para él, una de las funciones que deben cumplir es la de “agregar los intereses [...] de una proporción significativa de la ciudadanía canalizando las expectativas [de la misma]”

Hofmeister y Grabow (2011), además de las funciones, hacen hincapié en la ideología, uno de los componentes principales de los partidos, el cual estos toman como base para desarrollar su actividad política, pues cada decisión que tomen, desde los programas de gobierno, hasta la implementación de políticas, está embebida por la ideología respectiva del partido, el cual la ve como una forma de distinguirse del resto de partidos, con ideas y, por tanto, propuestas diferentes. En palabras de los autores, las diferentes ideologías “inspiran y justifican el accionar social y político” (Hofmeister y Grabow, 2011, p. 24). Se puede argüir, entonces, que otra de las funciones de los partidos es la de representar su ideología, mediante discursos, políticas y decisiones.

De esta manera, y recopilando las diferentes actividades y funciones que emanan de los partidos políticos, es posible sintetizarlas en dos grandes conceptos. El primero de ellos es la representación de la ciudadanía en el Estado, y el segundo, el ejercicio de gobierno sobre la sociedad por parte del Estado (Malamud, 2003).

A modo de síntesis, se desprende de la revisión bibliográfica que los partidos políticos son de suma relevancia para la vida política contemporánea en la gran mayoría de los Estados, y la política exterior en su diseño y ejecución es en parte influenciada por los partidos políticos, haciéndola también parte de la vida política. Por lo tanto, y dada la centralidad del tópico para el presente trabajo, se dedicarán las últimas páginas a revisar la literatura existente sobre ello.

2.2.2. Partidos políticos y política exterior

Una vez establecidos los debates en torno a la figura de los partidos políticos, es preciso analizar la bibliografía existente sobre estos y su injerencia en la política exterior de los países.

Al abordar la cuestión relativa a los aspectos internos y externos de los Estados, Raunio y Wagner (2024) referencian el concepto de “*intermestic*” para referir a cuestiones que se encuentran entre la

política exterior y la política interior de los Estados. Sin embargo, los autores establecen que esto se ha ido transformando con el pasar del tiempo. Asuntos que antes eran competencia exclusiva de la política interna, como el comercio o la energía, se han internacionalizado como consecuencia de la creciente interdependencia y globalización. Bajo este contexto, es que se espera de los partidos políticos una mayor profundidad en el desarrollo de sus políticas, así como el establecimiento de posiciones frente al creciente número de acontecimiento que surgen del sistema internacional.

Con un mayor foco hacia la interna de los países, Zürn (2014) y De Vries, Hobolt, y Walter (2021), afirman que las consecuencias de esta creciente interdependencia entre los países genera a su vez que los asuntos que tienen lugar en el contexto internacional cada vez posean un impacto más directo entre los votantes y los distintos grupos de interés que integran la sociedad. Por su parte, Aldrich, Gelpi, Feaver, Reifler y Sharp (2006) dirán que el nexo entre representantes y representados será en muchos casos determinante con respecto a las decisiones que se llevan adelante en el marco de la política exterior. En concordancia con ellos, Raunio y Wagner (2024) arguyen que existe una tendencia de la ciudadanía en interesarse por los asuntos internacionales ya que cada vez más, los ciudadanos se ven más afectados por lo que ocurre fuera de sus fronteras; hechos que a su vez son canalizados por los partidos políticos captando las demandas de los electores.

Según Hofmann y Martill (2021), existe una vasta evidencia de que los partidos políticos influyen en la política exterior. Para ilustrarlo, los autores traen a colación ejemplos, siendo uno de ellos el de EE.UU. y la política exterior del Partido Republicano bajo el liderazgo de Donald Trump. De todos modos, el estudio de los partidos políticos —así como de otros actores domésticos que influyen en esta arista de la política— ha sido relativamente omitido por la academia (Alden y Aran, 2017; Haesebrouck y Mello, 2020; Raunio y Wagner, 2020, 2024). Esto se puede explicar por el predominio de la concepción realista de la política global, considerando a los Estados como actores unitarios, cuyo accionar en política exterior estaba dado por los acontecimientos históricos, la geopolítica y su posición dentro del sistema internacional (Raunio y Wagner, 2024). De hecho, hasta se ha presentado la idea de que el accionar político se detiene *at the water's edge*, entendida como la frontera del país. En otras palabras, según Gowa (1998) la política fuera de esas fronteras no corresponde a las ideas de uno u otro actor político, lo que intenta demostrar mediante el estudio de la política exterior de EE.UU. desde 1890 a 1992. Por ello, Raunio y Wagner (2020b, p. 551) señalan que se suele identificar a la política exterior como “a policy area where strong collective interests overshadow party-political differences”.

Otro factor que alienta a los autores a descartar a los partidos políticos como explicación de la política exterior es la existencia de un “interés nacional”, entendido originalmente como una estrategia del país que se persigue independientemente del partido que gobierne, y es sostenida en el tiempo. Sin embargo, los autores han llegado a la conclusión de que este interés nacional no siempre es el mismo (Hofmann y Martill, 2021). De este modo, el debate relativo al mismo permite incorporar a los partidos políticos a la discusión: algunos autores se preguntan si el interés nacional es realmente nacional, o está permeado por otros actores que lo presentan de ese modo, pero es en realidad el interés de un grupo en particular (Ogo, Nwokike, Mbam, 2024). En esta misma línea, Míguez (2020) también sostiene que es imperativo dejar de otorgarle un rol tan preponderante a los Estados, y comenzar a darle lugar a otros factores explicativos para la política exterior de las naciones. Entre estos se pueden encontrar los partidos políticos.

Hofmann y Martill (2021) también discuten sobre los valores e ideologías pertenecientes a los diferentes partidos políticos, las cuales son fundamentales a la hora de comprender cuándo y de qué manera estos

son relevantes a la hora de analizar la política exterior. Esto es acompañado por Goldstein y Keohane (1993), quienes enfatizaron el rol de las ideas para explicar cambios y preferencias en la política exterior. Además, saber de las diferencias ideológicas entre partidos políticos resulta útil para predecir la continuidad o cambio en la política exterior (Martill, 2019), y la orientación ideológica que lo guía puede ser determinada a nivel partidario y no necesariamente por las estructuras burocráticas gubernamentales (Alden y Aran, 2017). En esta misma línea, Saunders (2022) incorpora el elemento de la polarización partidaria como un factor relevante para este análisis donde el fuerte componente ideológico puede generar obstáculos para la política exterior, tales como el hecho de tener funcionarios con visiones muy distintas, lo que puede ser perjudicial para la consecución de resultados, como la firma de tratados o acuerdos de cooperación. Por su parte, De Singlau (2021) trae a colación el ejemplo de Argentina, país cuya política exterior en dos gobiernos opuestos puede, según el autor, ser explicada mediante la ideología.

Por su parte, Raunio y Wagner (2024) establecen que existen elementos que pueden propiciar que se altere la política exterior de los países, tales como los cambios ideológicos y estructurales en los sistemas de partido. Bajo esta línea, en un contexto internacional cambiante que exige una rápida respuesta por parte de los Estados es posible encontrar casos de coaliciones multipartidarias donde la comunicación y la toma de decisiones puede tornarse más compleja y tardía (Joly y Dandoy, 2018).

Por otro lado, pensar a los partidos políticos en clave de izquierda-derecha puede ser apropiado para el estudio de su rol en la política exterior (Haesebrouck y Mello, 2020; Otjes, van der Veer y Wagner, 2023). Según la literatura, la diferenciación entre las dos grandes corrientes políticas permite ver que hay una asociación entre los partidos políticos de la derecha y el libre comercio, así como se puede ver también la asociación entre los partidos de izquierda y un mayor proteccionismo (Milner y Judkins, 2004).

En este sentido, y de conformidad con Hofmann y Martill (2021), la cada vez menos clara línea divisoria entre la política doméstica y la internacional hará que los partidos cobren una mayor relevancia a la hora de analizar la política exterior. Sin embargo, resulta imperativo para la presente investigación revisar los trabajos concernientes al rol de los partidos políticos en la política exterior de los Estados pequeños con el fin de vislumbrar posibles explicaciones al caso de estudio.

Uno de ellos es Doeser (2011) quien analiza la política exterior de Dinamarca y su rol en el marco de la OTAN. Bajo este contexto, resulta relevante destacar que el autor no solo toma a un Estado pequeño, sino que analiza su desempeño en un asunto relativo a la seguridad nacional (desafiando la teoría realista), lo que supone un desafío muy grande para destacar el impacto de la política interna en la política exterior de un Estado pequeño.

Los resultados de la investigación demuestran que los cambios en la política interna (oposición de los partidos políticos y oposición pública) del Estado danés fueron no solo relevantes para lograr un cambio en la política exterior del gobierno, sino también para redireccionar la política económica exterior y las relaciones diplomáticas danesas. De esta manera, el hallazgo sobre la relevancia de los asuntos internos en la política exterior de un Estado pequeño por el autor es significativa, aunque destaca que fue posible en gran medida por el tipo de sistema político presente en Dinamarca que permite a la oposición tener un rol preponderante y posiblemente mayor que en los demás Estados pequeños y democráticos (Doeser, 2011). Sin embargo, la investigación de Doeser (2011) no resulta estar ajustada en su totalidad para los propósitos de nuestra investigación ya que analiza el rol de la oposición de los partidos políticos y el de la oposición pública.

Por su parte, McGraw (1994) a través del caso de estudio en Nueva Zelanda sí logra identificar casos donde la política exterior se ve afectada por la influencia de los partidos políticos gobernantes. Sostiene en primer lugar similitudes respecto a la continuidad en la participación de los asuntos internacionales y su propensión a los conflictos con grandes Estados. Sin embargo, destaca la existencia de comportamientos disímiles en aspectos como la cuestión moral, la enfatización (o no) en el multilateralismo y la forma de direccionar los aspectos económicos. El *New Zealand Labour Party* presenta características de tipo idealista y tendiente a favorecer el multilateralismo; en cambio el *New Zealand National Party* se acopla más hacia una visión realista, siendo ellas las diferencias que predominan entre ambos partidos respecto a la dirección en política exterior.

También, existen casos de investigación en el continente latinoamericano (como es el de Ecuador) donde Hey (2003) establece que situaciones en política exterior que estén bajo el control del gobierno —y sean además, consideradas de poco riesgo—, los gobiernos han dado muestra de favorecer a sus propias ideologías. Pese a ello, en situaciones de mayor sensibilidad para el país como puede ser el comercio internacional o el endeudamiento, la política exterior ecuatoriana ha presentado síntomas de mayor homogeneidad entre gobiernos de diferentes partidos a causa de los factores externos.

Finalmente, como uno de los casos más recientes, se encuentra el caso de estudio de Bélgica investigado por Joly y Dandoy (2018) quienes analizan cómo influyen los partidos políticos en la política exterior del país. Pese a que no abordan su investigación desde la perspectiva de un Estado pequeño, ellos analizan otros asuntos tales como el desarrollo de una coalición de gobierno y su desempeño en política exterior, donde muchas veces la toma de decisiones de un gabinete diverso puede tornarse lento e ineficaz en el despliegue de su política. Esto resulta problemático, ya que ciertas políticas —entre ellas la internacional— requieren de una rápida respuesta en sus decisiones frente a los acontecimientos internacionales que puedan surgir.

De esta manera, Joly y Dandoy (2018) analizan qué sucede en la política exterior, y qué partidos tienen mayor injerencia en las decisiones. Entre sus resultados encontraron que para el caso belga, los partidos políticos y familias políticas tienen sus privilegios en cuanto a el ámbito de política que se trate, habiendo en la política exterior una predominancia por parte de los sectores de izquierda. Los matices más grandes que encontraron en materia ideológica fueron que la derecha tiende a ser más militarista, y enfatizar el comercio internacional, mientras que la izquierda tiene una posición más pacifista y de ayuda al desarrollo; estos aspectos, en definitiva, explican el comportamiento del país en sus últimos años en la política exterior. A su vez, estas diferencias ideológicas coinciden con Raunio y Wagner (2024) sobre su descripción entre halcones y palomas en la política exterior de los Estados.

Sin perjuicio de ello, es notable destacar que no se halló gran variedad y profundidad de casos sobre el rol que ocupan los partidos políticos en la política exterior de los Estados pequeños.

2.3. Breve conclusión sobre la revisión

A través de la revisión bibliográfica se lograron extraer varias conclusiones. La primera de ellas que el concepto de Estados pequeños sigue siendo objeto de debate. En segundo lugar, y relativo a los partidos políticos y su influencia en la política exterior, se encontró que algunos autores los han descartado como condicionantes del accionar de los Estados en el escenario internacional, aunque la literatura sobre los

mismos en esta materia ha ido creciendo en los últimos años, focalizando cada vez más las investigaciones en los actores internos.

Sin embargo, se constató una escasez de producción académica en lo que respecta a la conexión entre ambas literaturas. A esto contribuye que muchas de las producciones privilegian enfocarse en las grandes potencias, además de que se pueden encontrar autores que consideran a los Estados pequeños como actores dependientes del sistema internacional, restando importancia a la influencia que puedan ejercer los actores internos de cada Estado en la política exterior de los mismos. Por otro lado, los estudios realizados se encuentran en mayor medida centrados en saber cómo operan los países en el ámbito internacional, y no en las razones domésticas detrás de su accionar, lo cual también merma la comprensión del rol que ocupan los partidos políticos en su política exterior. Por lo tanto, la presente investigación pretende realizar una contribución conectando estos dos puntos de gran importancia, en la que se buscará aportar al entendimiento de la política exterior de los Estados pequeños considerando los partidos políticos y su rol en ella. Esta investigación analiza el caso de Uruguay, país que, según sus características, es funcional al propósito de este trabajo.

3. Marco Teórico

3.1. Teoría constructivista de las relaciones internacionales

Como ya se estableció previamente, existe una creciente percepción de que en la actualidad, los acontecimientos internacionales inciden cada vez más en los asuntos internos de los Estados, tales como la globalización, los sistemas de integración regionales e internacionales o la propia vinculación bilateral entre países. En este contexto, donde lo “externo” e “interno” se ha vuelto cada vez más próximo, contemplar una investigación de política exterior de un Estado es inconcebible sin un encuadre bajo alguna de las teorías de las relaciones internacionales. Entre ellas, es posible encontrar a la teoría constructivista. Un enfoque teórico relativamente nuevo en las relaciones internacionales que emergió tras el ocaso de la Guerra Fría proporcionando una visión diferente a las teorías clásicas, las cuales no habían podido vaticinar los acontecimientos ocurridos (Llenderozas, 2011).

Uno de los grandes exponentes de la teoría constructivista de las relaciones internacionales es Alexander Wendt (1992), quien afirma que uno de sus principios fundamentales es que los significados otorgados son la base del mismo. Retomando una noción realista, habla de la distribución del poder, pero con un nuevo enfoque: esta influye según el entendimiento dado a la misma, y no como cosa en sí. Para el autor (p. 397), son los “collective meanings that constitute the structures which organize our actions”.

Reus-Smit (2013), por su parte, hace hincapié en cómo el constructivismo, a la hora de intentar explicarlas, brinda especial atención a las estructuras ideacionales y la identidad, otorgándoles la misma relevancia que las estructuras materiales. Para los proponentes de esta teoría, los “systems of shared ideas, beliefs and values” tienen un componente estructural, tan relevante como el balance de poder militar o la economía, y “they exert a powerful influence on social and political action.” (p. 224). Álvarez Fuentes (2015) sostiene que los elementos e influencias de la agenda en política exterior ya no son necesariamente materiales, sino también ideacionales, así como el marco en el que se dan las relaciones, en el que “actores y estructuras se constituyen mutuamente” (p. 56).

Dichas estructuras ideacionales “shape the social identities of political actors” (Reus-Smit, 2013, p. 224). La importancia dada a ellas se da en el entendido de que estas influyen en la identidad de los actores domésticos (en lo que es relevante a esta investigación), lo que impacta en sus intereses, y por tanto en sus acciones. Subyacentes a dichas prácticas están las ideas y los valores, pero es importante señalar que estas se traducen en acciones concretas llevadas a cabo por quienes tienen y presentan dichas ideas (Reus-Smit, 2013). Estas estructuras ideacionales funcionan también como delimitación de las posibilidades que cada Estado entiende que tiene, y hasta qué punto le es posible maniobrar, lo que se da en función de las ideas e identidades con las que los Estados se perciben. Estas ideas y normas no son estáticas; cambian con el tiempo, por lo que el contexto espacio-temporal también es de importancia para el enfoque constructivista (Reus-Smit, 2013; Álvarez Fuentes, 2015; Hopf, 1998).

Alexander Wendt, contrariamente a lo propuesto por Reus-Smit sobre la igualdad de relevancia de las estructuras ideacionales con las materiales, descarta bajo su visión constructivista que las relaciones entre los actores se encuentren dadas por las estructuras materiales como sí sostienen las teorías realistas y liberales. Aunque no niega la importancia de estos aspectos, sostiene que no son elementales a la hora de definir las relaciones internacionales como sí son las ideas compartidas, como recoge Theys (2018).

A modo de esclarecer la idea de Wendt acerca de la construcción social, es posible concebir que 500 armas nucleares británicas suponen una menor amenaza hacia los EE.UU. que cinco armas nucleares del Estado norcoreano. Evidentemente, esto no se explica por las armas nucleares en sí (estructura material), sino por el significado o idea que se le atribuye a dicha estructura material (estructura ideacional). Otro aspecto singular a considerar, es que el armamento nuclear en sí mismo no posee mayor significado, sino que el mismo se comprende de conformidad al contexto que lo acompaña. De esta manera, es posible concluir que la teoría constructivista trasciende la realidad material, contemplando elementos como las ideas y creencias existentes entre los actores, siendo la relación de enemistad entre EE.UU. y Corea del Norte fruto de un conjunto de ideas y creencia compartidas entre ambas partes, las cuales, y a pesar de ello, tienen la agencia (capacidad) para modificar sus relaciones intensificando o disminuyendo sus diferencias (Theys, 2018).

Sin embargo, la propia teoría establece que si las creencias entre los actores cambian, las relaciones pueden modificarse también, aspecto por el cual difiere considerablemente de la teoría realista, que determina que el comportamiento entre los actores es dado por la condición anárquica del sistema internacional. De este modo, los intereses de los actores son determinados endógenamente según la corriente constructivista, y no exógenamente como argumentan los realistas, dado el rol de la identidad adquirida.

Otro elemento sustancial para la teoría refiere a la identidad y a los intereses de los actores. Para las teorías tradicionales, los intereses nacionales de los Estados se encuentran dados también por factores materiales, sin embargo, para el constructivismo los intereses de los Estados son elaborados por ideas compartidas y no por estructuras materiales (Mengshu, 2020).

Por su parte, Theys (2018) complementa que para el constructivismo los Estados pueden tener múltiples identidades, las cuales se crean a partir de la interacción con las demás naciones, siendo que las mismas no son inmutables. Asimismo, la identidad también supone la comprensión que un Estado tenga sobre sí mismo, lo que refleja además sus intereses. Es decir, que la identidad precede a los intereses nacionales. En este sentido, los Estados se comportan y tienen sus intereses ajustados a lo que ellos creen. De esta forma, es posible distinguir una disparidad de intereses entre una gran potencia mundial y un Estado pequeño donde los intereses de la potencia mundial estarán volcados hacia el dominio económico, militar y político, y el interés del Estado pequeño será la supervivencia.

Wendt (1992) también hace énfasis en el papel de las identidades como pieza central de los intereses, lo que da una dimensión subjetiva al análisis. Reconoce la dimensión intersubjetiva de las relaciones entre Estados, en la que se construyen las identidades, y, si esta dimensión cambia, así lo harán las identidades. Por eso, afirma que estas son “relationship-specific” (p. 408). De esta manera, para los constructivistas, el rol de los organismos internacionales no consiste solo en limitar el poder de acción de los actores (como sostienen los neoliberales) sino que por el contrario, poseen un rol mucho más sustancial ya que genera un consenso entre actores capaz de reconfigurar las identidades e intereses de los mismos (Llenderozas, 2011).

Álvarez-Fuentes (2015) destaca la mencionada intersubjetividad en lo que respecta a la identidad de los Estados, según la cual un Estado percibe a otro en función de la identidad que le otorgue, a la vez que establece la suya. Esta identidad, además, es la que delata las preferencias de un Estado y lo que este lleva a cabo. De este modo, las relaciones de un Estado serán dictaminadas en función de la intersubjetividad con otros Estados, entendida en clave de las identidades percibidas e incorporadas (Álvarez Fuentes, 2015).

Esta intersubjetividad, se desprende de lo dicho anteriormente, no viene dada, y está siendo permanentemente construida. Para Wendt, (1992, p. 410), será “what states have made of themselves”. Para ejemplificarlo, recurre al ejemplo de los países europeos: dado el gran cambio en el panorama de Europa, estos países, aunque conserven en muchas ocasiones el nombre, pueden no ser los mismos que tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, pues su intersubjetividad y, por tanto, sus identidades, cambiaron radicalmente.

El nuevo rol otorgado a estos conceptos subjetivos y no materiales, ayudó a que en los análisis del campo de estudio el orden internacional y sus actores no se vieran como algo dado, sino construido y con posibilidad de cambiar (Jung, 2019; Boli y Thomas, 1997). Por esto, los constructivistas consideran que “politics is social, not just material” (Price, 2006, p. 255). Si bien el constructivismo da énfasis a los aspectos inmateriales e ideacionales, la racionalidad de los actores no es negada por el constructivismo; solamente intenta explicar mejor la raíz de estos intereses (Adler y Haas, 1992).

Para dar fin a esta sección, se recoge la recapitulación que realiza Jung (2019), según la cual el enfoque constructivista se ha centrado en los factores inmateriales mencionados, como las ideas y percepciones, propias y compartidas. En palabras de Ruggie (1998, p. 856), es la “human consciousness and its role in international life”. El constructivismo, entonces, se compone de algunos conceptos fundamentales: los factores ideacionales juegan un rol. Los más importantes de estos son los de mutuo entendimiento. Y estos, a su vez, son parte de las identidades e intereses de los actores (Jung, 2019; Finnemore y Sikkink, 2001).

Ahora bien, tras haber concluido el desarrollo de los principales aspectos de la teoría constructivista, y luego de finalizar la revisión bibliográfica relativa a los Estados pequeños y partidos políticos, es preciso destacar por qué resulta de interés encuadrar la presente investigación bajo esta teoría.

Un primer elemento a considerar es que, a diferencia de otras teorías, el constructivismo no encuentra en los elementos materiales las respuestas a los acontecimientos dentro del sistema internacional, sino que se focaliza en estructuras ideacionales e identidades construidas a través del relacionamiento entre los distintos actores. En este sentido, Uruguay ha construido a lo largo de su historia una identidad cimentada sobre ciertos valores y principios muy bien definidos, por lo que la aplicación de la teoría constructivista al análisis de su política exterior resulta apropiada, y además de esto, como se verá en la sección de conceptos clave, el constructivismo también es funcional a la hora de explicar la identidad de Estado pequeño que se atribuye a Uruguay en este trabajo.

Por otro lado, dado que dicha identidad es cambiante según las diferentes circunstancias, posee una especial utilidad para poder explicar el rol de los partidos políticos, pues estos son, en parte, quienes confieren también la identidad a un país y pueden generar ciertos cambios en la conducción de algunas políticas, como puede ser la política exterior.

3.2. Otras teorías de las relaciones internacionales

En la presente sección no se ahondará en el resto de las teorías de las relaciones internacionales ya que excedería los cometidos de la presente investigación, sin embargo resulta relevante puntualizar los motivos por los cuales no serán utilizadas.

El elemento más considerable para no enfocar el trabajo bajo la teoría realista se basa en que la misma sostiene que el sistema internacional es anárquico, no existiendo una autoridad supranacional que limite el accionar de las grandes potencias. En este sentido, la teoría sostiene que la principal preocupación para los Estados pequeños recae en la defensa nacional, aspecto por el cual no resulta consistente bajo un sistema internacional multilateral basado en principio de no intervención y la solución pacífica de controversias (Hey, 2003). A su vez, el realismo considera a los actores del sistema de manera unitaria (Estados), sin contemplar el rol que poseen los actores internos de los Estados como son los partidos políticos y la injerencia que estos puedan tener en la conducción de la política exterior. Por otra parte, el realismo considera a los Estados pequeños como actores reaccionarios al sistema internacional, y no como actores capaces de influir en el mismo, por lo que anularía por completo el rol que puedan ejercer los partidos políticos en la política exterior.

Por su parte, y pese a que el liberalismo posee mayor cercanía con la investigación respecto a la importancia que le atribuye al multilateralismo y las instituciones a los Estados pequeños, este no es capaz de profundizar en el rol de las ideas e identidades en los Estados, y cómo estas afectan a las decisiones y relacionamientos entre los mismos.

Asimismo, esta teoría suele asumir que los intereses nacionales de los Estados son elementos fijos, a diferencia de los constructivistas que establecen que los mismos no se encuentran predeterminados, sino que también son parte de un constructo social y emanan de la interacción y creación de identidades y normas. A su vez, el liberalismo se focaliza en los Estados como actores claves del sistema, los cuales persiguen intereses de manera racional; en cambio, para los constructivistas, las preferencias parten de un contexto social más abarcativo y no responden a inclinaciones individuales o de grupos domésticos (Schieder y Spindler, 2014). Es decir, el constructivismo da lugar a que exista otro conjunto de explicaciones alternativas a las teorías racionales, donde los partidos políticos pueden encuadrarse.

3.3. Conceptos clave

3.3.1. Estados pequeños

En el presente trabajo, con el fin de operacionalizar el concepto de estado pequeño, se tomarán los siguientes componentes para la definición, de elaboración propia pero con bases en la revisión bibliográfica: un estado pequeño es aquel que, por su posición en sus relaciones con otros países, las personas e instituciones de dicho Estado se perciben como parte de un Estado pequeño, y a su vez, el mismo Estado es percibido por personas e instituciones de otros Estados como tal (Theys, 2022). Por otra parte, su situación estructural presenta desventajas tanto absolutas como relativas en lo que respecta al relacionamiento con otros Estados (Vital, 1967).

El segundo enfoque que se tomará es recogido de los textos de Keohane (1969) y Mouritzen (1991), quienes consideran que un estado pequeño es aquel que no posee la capacidad de influir en el sistema internacional, y, por el contrario, este es influido por el mismo.

De esta manera, la definición de Estado pequeño adoptada en este trabajo es: “aquel Estado que, con base en sus relaciones, se percibe a sí mismo, y es percibido por los demás, como pequeño, que tiene una influencia poco significativa en el sistema internacional, pero que es influenciado por el mismo”.

Se optó por esta definición porque se considera que es la más apropiada para el marco teórico de este trabajo, que también da importancia a las percepciones, elemento esencial del constructivismo. Además, de acuerdo a la revisión bibliográfica, esta definición posee mayor vigencia que otras definiciones que ponen el énfasis en los aspectos objetivos. Por otro lado, tiene la ventaja de que define la pequeñez de un Estado de manera no excluyente ni arbitraria: tanto Suiza, como Túnez, como Uruguay (el país que se estudiará), puede ser considerado un estado pequeño según esta definición.

Cabe aclarar que en relaciones internacionales, de conformidad a la literatura revisada, “pequeñez” no hace referencia a una cuestión negativa o peyorativa, sino que por el contrario, refiere a una mera clasificación por parte de los diferentes académicos donde incluso hasta se llega a tener beneficios o ventajas frente a los grandes estados.

3.3.2. Partidos políticos

Para poder establecer qué definición de partidos políticos se adopta, se tomará el enfoque normativo, según el cual el componente ideológico de los mismos resulta relevante, pues es la base de sus intereses. Se propone además una conjunción de lo expuesto por Sartori, Matas Dalmases, Malamud, y Cingolani, con el fin de operacionalizar este concepto. Sartori considera que los partidos políticos son un grupo de personas identificado bajo un mismo lema, Matas Dalmases habla de llevar adelante un programa político en consonancia con los intereses del partido, y finalmente Malamud y Cingolani proponen la bidireccionalidad de los mismos.

De esta manera, y en concordancia con lo expuesto en la sección de revisión bibliográfica, se considera a los partidos políticos como: “instituciones compuestas por individuos con intereses mayormente compartidos que se asocian para llevar adelante un programa político con el fin de dar forma a la gestión pública ajustada a sus valores e identidades”.

Por otra parte, es preciso establecer que, dado el enfoque de este trabajo, se excluirá la función descendente (entre los partidos y la ciudadanía), enfatizando únicamente en la función ascendente (entre los partidos y el Estado/gobierno). Además, se desprende del tema investigado que será analizado solo en lo que refiere a política exterior.

Esta definición, de parcial elaboración propia, servirá para entender bajo qué lente se analizarán los partidos políticos. Por ello es que se optó por una definición más concreta que la adoptada para definir Estados pequeños.

3.3.3. Política exterior

Un primer aspecto a considerar, es que la política exterior es una política pública, y de conformidad con Amadeo (1978), la misma es parte de la política internacional, es decir, del conjunto de relaciones entre Estados y Organismos internacionales creados por estos. Por su parte, Amadeo (1978, p. 121) sintetiza

a esta política pública como (...) la acción que cada Estado desarrolla en el plano internacional” la cual puede desarrollarse tanto a nivel bilateral como multilateral.

Por su parte, Bizzozero (2015) también hace mención a la política exterior como una “política pública”, y otorga importancia a que tanto factores externos como internos influyen en ella. Entre los factores externos se encuentran aquellos relativos al propio sistema internacional, como el poder y posición que posee un Estado en él, y entre los factores internos es posible distinguir a las instituciones, la burocracia, las ideas, los grupos de poder, o bien, los partidos políticos, los cuales son el foco de esta investigación.

Retomando la definición adoptada por Amadeo (1978), destaca a su vez, que dichas acciones no pueden ser inconexas ni yuxtapuestas, sino que las mismas deben de poseer un carácter de coherencia y continuidad, haciéndola más duradera que otras políticas. Continuidad respecto a la solidez y persistencia de los principios y objetivos trazados aún si se producen cambios de liderazgo en la conducción política; y coherencia refiere a la consistencia de las acciones y decisiones llevadas a cabo por un Estado.

Estos dos elementos configuran aspectos sustanciales en la política exterior de las naciones, ya que transmiten la idea de un Estado serio y comprometido, incrementando así la credibilidad y confianza del mismo a la hora de asumir un compromiso. De esta manera, Amadeo (1978) concluye que un Estado podrá obrar sin contar necesariamente con estos dos elementos (continuidad y coherencia), lo cual hará que, efectivamente, tenga relaciones internacionales, pero no política exterior.

Por otra parte, Amadeo (1978) hace una diferenciación entre la política exterior de un Estado y la de los gobiernos, las cuales sí pueden variar en algunas cuestiones, y establece que la ideología de un gobierno tendrá un papel en la conducción de la política exterior, aunque en mayor o menor medida.

Otra distinción importante que hace Amadeo (1978) es el hecho de que el gobierno, si mira hacia adentro del país que gobierna, no existe poder superior a él, sin embargo, si se mira hacia afuera, esto no se cumple, por lo que debe adaptarse a su contexto y a los distintos actores que participan en él, principalmente los Estados. Tener este enfoque es necesario para los Estados, pues deben tomarlo en cuenta para desarrollar su política exterior.

En síntesis, el concepto que se utilizará de política exterior refiere a: “una política pública, que se desarrolla en un ámbito internacional, donde cada Estado ejecuta un conjunto de acciones continuas y coherentes en el plano internacional, con el fin de alcanzar sus objetivos e intereses nacionales”. Como se estableció, la política exterior se encuentra condicionada por factores internos como externos. En este sentido, lo que se pretende con esta definición es analizar el rol que ocupan los partidos políticos (factores internos) en la política exterior del Estado uruguayo, y cómo un cambio en la conducción política puede suponer un quiebre en la ejecución de la política exterior, lo que colabora al entendimiento de hasta qué punto y en qué temas se mantiene la continuidad y la coherencia, y en cuáles prima la identidad partidaria.

4. Antecedentes del caso

4.1. Política exterior del Uruguay general

Desde su origen como Estado independiente, la República Oriental del Uruguay surge con una vocación internacional. Es a través de la Convención Preliminar de Paz de 1828, hecho por el cual, establecerá Arocena (1984) se sella de forma definitiva la independencia del nuevo Estado Oriental, y le confiere además el “perfil fundacional” a la política exterior uruguaya. En este sentido, Uruguay sería fruto de: la geopolítica, el equilibrio de poder entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Imperio del Brasil, y de la permanente lucha de los orientales en su contención de los intereses extranjeros.

Por su parte, las relaciones posteriores con los Estados fronterizos no sería tarea fácil para el nuevo Estado Oriental, considerando las notorias asimetrías de poder por las que Uruguay mantendría una política pendular con el objetivo de equilibrar sus intereses. Esto se evidencia en la pugna por fijar fronteras ciertas y respetadas, así como la disputa por la navegabilidad de los ríos. Respecto a esto se pueden encontrar tratados cuyo fin era paliar esta situación, como el Tratado de Rectificación de Límites de 1909.

Pese a ello, es posible distinguir que la política exterior uruguaya, según Methol Ferré (en Albertoni, 2019) alcanzó diversas etapas. La primera de ellas comprende desde el período artiguista hasta la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870). Luego de ello, le seguirán los años de la inserción uruguaya en el mercado internacional, donde fue necesario en primer lugar alcanzar la paz interna y consolidar el Estado nacional para posteriormente comenzar un paulatino proceso de modernización. En esto fue imprescindible la emancipación del entramado regional, para ser sustituido por una suerte de alianza estratégica con Gran Bretaña. Esta relación con la potencia hegemónica le propició al Uruguay no solo los medios para llevar adelante su proceso de modernización, sino que también contribuyó a la inserción internacional del Estado Oriental sustentado bajo el modelo agro-exportador (Arteaga, 2018).

Con los comienzos del siglo XX, se da inicio a la etapa del “Uruguay internacional”, donde el Estado Oriental comenzaría a transitar un paulatino acercamiento hacia los EE.UU. —abandonando la dependencia económica/comercial británica— donde reconocería el liderazgo continental y mundial estadounidense en el marco del panamericanismo durante los gobiernos colorados. De esta manera, el país iniciaría su prematura adhesión al multilateralismo, donde la política exterior estuvo determinada en favor de la integración y cooperación entre los diferentes Estados del continente, bajo los principios de la igualdad jurídica, el respeto al derecho internacional, la no intervención en los asuntos internos de los demás Estados, la libre autodeterminación de los pueblos y el arbitraje obligatorio como mecanismo de solución de controversias. En el plano internacional, Uruguay se apegó al juridicismo respecto a la defensa de los valores democráticos, la igualdad de soberanía, la libre autodeterminación de los pueblos y la solución pacífica de controversias, siendo la negociación directa y el recurso del arbitraje obligatorio los medios para resolver las diferencias entre los Estados tal cual lo propuso la delegación en la Conferencia de la Haya de 1907 (Brunetto, 2009).

Bajo estos lineamientos, Uruguay no participó de la Gran Guerra (1914-1918) lo que supuso una oportunidad para dar muestras de su condición pacifista declarando su neutralidad —en primer lugar—. Aunque posteriormente, adoptaría una posición favorable hacia los EE.UU., rompiendo las relaciones con el Estado alemán (Arocena, 1984). Esto configuró una ampliación en las relaciones internacionales del Uruguay como miembro fundador de la Liga de las Naciones a través de la firma del Tratado de Paz

de Versalles, lo que sería considerado por los sectores colorados como una “forma de colocar al país en el mundo” donde el rol de Uruguay estuvo marcado por la influencia de Baltasar Brum y sus principios de la solidaridad americana (Brunetto, 2009, p. 8).

Otro hito sustancial en la política exterior uruguaya fue el cambio adoptado en su matriz productiva y comercial tras la depresión de 1929, misma que evidenció el agotamiento del modelo económico agro-exportador tras la caída del precio internacional de los *commodities*, conduciendo al país —y a la región— a un tipo de crecimiento “hacia adentro” a través de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) (Nahum, 2020). Además, Uruguay adoptaría una posición próxima hacia los EE.UU., evidenciada en la visita de Franklin Roosevelt en 1936 o la propia intervención de Uruguay en la Conferencia Panamericana de 1938. Aunado a esto, la Segunda Guerra Mundial acarreó un enfrentamiento entre los partidos tradicionales respecto al rol que debía ocupar Uruguay en materia internacional respecto al neutralismo o bien, a la alineación hacia las potencias aliadas, lo que resultó de una neutralidad inicial, aunque ciertamente próximos a los Aliados debido a valores e intereses compartidos, además la proximidad hacia los EE.UU. en el marco del panamericanismo bajo los gobiernos colorados. De esta forma, en 1942 sucederá una ruptura en las relaciones diplomáticas con las potencias del Eje, y posteriormente la declaración de guerra en 1945 hacia Alemania. Este posicionamiento le permitiría al Estado uruguayo participar en la configuración del nuevo sistema internacional como miembro fundador de las Naciones Unidas tras su adhesión a la Carta de San Francisco de 1945, siendo un actor destacado en favor del multilateralismo, la libertad, la paz internacional, la defensa de los valores democráticos y los derechos humanos. Además, tendría una actitud en favor del proceso descolonización, y la creación de nuevos Estados como fue el caso del Estado judío donde cumplió una función significativa en la conformación del territorio hebrero y en la defensa de su soberanía nacional, siendo el primer Estado sudamericano en reconocer la independencia del Estado de Israel (Sanguinetti, 2014).

A nivel interamericano también fueron años activos donde se suscribió el Acta de Chapultepec (1945), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Sanguinetti, 2014). De esta manera, Uruguay —en el marco de la Guerra Fría— fijaría su política exterior alineado al bloque capitalista, y en favor del multilateralismo, adhiriendo a los diferentes organismos internacionales y lineamientos allí establecidos. Además, se profundizó en los vínculos bilaterales con los EEUU destacando —además de los puntos ya mencionados— la firma del Convenio de Asistencia Militar de 1952 (Brunetto, 2009).

Tras la llegada del primer colegiado nacionalista en 1959, se daría un quiebre en la política exterior donde quedaron plasmadas las ideas del herrerismo, bajo la afirmación de la soberanía nacional, la defensa de la libre autodeterminación de los pueblos y el principio de no intervención. Además, se inauguró un período de reformas económicas tendientes a reformular la base del desarrollo país, a través de la liberación y apertura comercial con motivo del agotamiento del modelo ISI. Este gobierno coincidió además con la Revolución Cubana, donde en el marco interamericano (tras la VIII reunión de la OEA de 1962) se buscó expulsar a Cuba de la OEA, así como también, la ruptura de las relaciones diplomáticas por considerar que la adhesión de cualquier miembro en favor del bloque comunista era incompatible con el sistema interamericano, ya que quebrantaba la unidad y solidaridad entre los Estados del continente. Pese a ello, Uruguay mantuvo una posición independiente y soberana respecto a la ruptura de relaciones con Cuba ese año, aunque finalmente lo haría dos años más tarde (Brunetto, 2009). Bajo esta línea, cabe destacar además las palabras de Carlos María Velázquez en el Consejo de Seguridad en 1965, destacadas por Gros Espiell (2001, p. 299) como “(...) un discurso medular en la

historia de la política internacional del Uruguay”. Allí Velazquez reafirmaba el compromiso de Uruguay con el derecho internacional, el principio de no intervención y la libre autodeterminación de los pueblos denunciando la intervención norteamericana en República Dominicana.

Por su parte, la década del setenta también acarrearía un conjunto de sucesos sustantivos para el país, dada la instauración del régimen cívico-militar de 1973. Durante estos años, el gobierno de facto abandonaría el rol pro-activo del Uruguay en el sistema internacional, adoptando una posición reaccionaria a los factores externos, donde no es posible distinguir una matriz generadora de política exterior genuina (Brunetto, 2009).

En lo relativo al comercio, se enfatizó en la celebración de acuerdos con Brasil y Argentina dando lugar a mejoras en las condiciones de los productos uruguayos, como fue el CAUCE (1975) y el PEC (1977), siendo estos la antesala a la conformación del MERCOSUR en 1991. La década de 1980 fue un período de restauración democrática para la región, y Uruguay no sería la excepción. La política exterior uruguaya daría un vuelco hacia sus postulados tradicionales, con la adhesión a la defensa al principio de no intervención, la solución pacífica de controversias y la defensa de los derechos humanos. Además, se evidenció un notorio énfasis en la búsqueda de la reinserción internacional del Uruguay democrático, así como la reconstrucción del *status* y/o prestigio luego de 12 años de gobierno de facto y aislamiento. De esta manera, se inició una transición en la política exterior que giró en torno a tres ejes fundamentales: la defensa de los derechos humanos con el Pacto de San José de Costa Rica de 1985; la restauración de relaciones diplomáticas con Venezuela (1985), Cuba (1985) y la República Popular China (1988); y la integración regional e internacional. De estas últimas, es posible destacar la Ronda Uruguay (1986) en el marco del GATT, el Grupo de Apoyo a Contadora (1985) y el Grupo de los Ocho (1988) (Arteaga, 2018). Asimismo, la década de los noventa se caracterizó por un impulso integrador y neoliberal, destacando el Tratado de Asunción (1991) bajo el concepto de “regionalismo abierto”. También existiría un aumento en la participación de las Operaciones de Paz en el marco de la ONU, y finalmente, el comienzo del proyecto relativo al ALCA promovido por los EEUU, mismo que culminaría con un resultado desfavorable tras la IV Cumbre de las Américas (Ferro Clérico, 2006).

El comienzo del siglo XXI, la crisis económica y financiera en las economías del MERCOSUR, implicó una redefinición de la política interna y externa. En este sentido, el rumbo que tomaría Uruguay fue de un notorio acercamiento y alineación nuevamente hacia los EEUU (Ferro Clérico, 2006). Finalmente, la política exterior uruguaya presentaría uno de los quiebres más sustanciales en su historia transicionando de un “regionalismo abierto” hacia un “regionalismo post-liberal”, mismo que también experimentaría el resto de la región, en lo que se conoce como “marea rosa” o “primavera progresista”. Esto fue posible tras un cambio en el rumbo del gobierno, lo que precipitó a un nuevo modelo de inserción internacional, acentuando en la región y en lo ideológico (Sanahuja, 2009).

A modo de concluir los principales aspectos de la política exterior del uruguaya, es posible destacar que la misma estuvo encauzada —en mayor medida— bajo una serie de principios y valores que han acompañado al Estado uruguayo en la mayor parte de su política exterior, mismos que le han conferido reconocimiento en los distintos ámbitos y foros internacionales por rol proactivo y comprometido con el multilateralismo y el derecho internacional. De esta forma, es posible establecer que la política exterior uruguaya se encuentra caracterizada por su continuidad y coherencia a lo largo de su historia, aunque esto no significa necesariamente que la misma haya estado exenta de alteraciones, fruto de factores endógenos y exógenos. Entre estos últimos, es posible encontrar a las diferentes crisis políticas y comerciales inherentes al sistema internacional, la influencia y el rol de las potencias mundiales, o bien, el propio desempeño de la región, y cómo todo ello conjuntamente repercute en la política exterior

de un Estado pequeño como es el de Uruguay. Asimismo, la coyuntura nacional también supone un aspecto sustantivo para la política exterior, dentro de la cual, resulta imperativo el rol que ocupan los partidos políticos respecto al rumbo que debe tomar el Estado uruguayo dentro del sistema internacional. Por esa razón, la siguiente sección ahondará de forma discriminada en las principales contribuciones y características que cada partido político gobernante ha sabido plasmar a lo largo de los años.

4.2. Rol de los partidos políticos en la política exterior de Uruguay

Ahora bien, si se habla de política exterior uruguaya, es imprescindible hablar de los partidos políticos y el rol de estos en la misma. Lo primero a entender es que Uruguay en sí mismo ha sido señalado como una partidocracia (Caetano, 1995; Chasquetti, 2004), entendiendo a la partidocracia como “el éxito de los partidos a la hora de monopolizar no solo el poder político sino también la totalidad de la vida política organizada” (Cingolani, 2006, p. 247). La partidocracia se podría definir, entonces, como la máxima expresión efectiva del sistema de partidos. No es excepción en Uruguay la política exterior del país, que también se ha considerado como tal (López Burián, 2015). Es así que, para entender cómo se refleja la partidocracia en la política exterior, se debe hacer un repaso de los principales lineamientos de los tres partidos que alguna vez fueron gobierno: el Partido Colorado, el Partido Nacional, y el Frente Amplio.

En lo que respecta al Partido Colorado y su política exterior, se puede ver que desde Batlle y Ordóñez se la concibió bajo un lente democrático-liberal, lo que se tradujo en muchos de los principios generales de la política exterior uruguaya en sí. Por ello es que la política exterior adoptada por el Partido Colorado en la primera mitad del siglo XX se puede tomar como la base de lo que sería la política exterior del país hasta el día de hoy, descrita anteriormente en este trabajo. Esto se puede ver en varias declaraciones, como los planteos que Batlle y Ordóñez hizo sobre el arbitraje, o los planteos de Brum a Wilson sobre cómo lograr una paz mantenida entre las naciones de América (Arocena, 1984). La aproximación del Partido Colorado a la política exterior puede ser entendida en tres ejes: arbitraje amplio, panamericanismo, y solidaridad americana, enmarcados en una corriente occidentalista y liberal. En palabras de Real de Azúa (1959), una corriente universalista.

El otro partido tradicional uruguayo, el Partido Nacional, tiene otras aproximaciones a la política exterior, expresadas en una de sus máximas figuras, Luis Alberto de Herrera. Este partido, históricamente, concibió a la política exterior desde un rol más nacional y receloso del resto de los países, pero principalmente de EE.UU. Es por ello que la postura histórica de este partido resulta más hispano-americanista (es decir, con los pueblos de América, pero sin EE.UU.), que la del Colorado. Sus principios como partido, entonces, han sido la afirmación de lo nacional, “lo propio”; la neutralidad; la no intervención; la primacía de los pueblos americanos, y la antagonización de EEUU, enmarcada en su antiimperialismo.

Su afirmación de lo nacional es entendida como una manera de rivalizar con el universalismo batllista —y por tanto colorado—. Creía que la reivindicación de los valores uruguayos debía estar impresa en la política exterior que el país llevara a cabo, a diferencia de la corriente colorada, que entendía al Uruguay como soberano pero enmarcado dentro de la solidaridad americana de Brum. La neutralidad propuesta por Herrera se basaba en que, para él, Uruguay debía buscar relaciones beneficiosas, y una política de neutralidad le permitiría tener una mayor independencia a la hora de moverse en el ámbito internacional. La no intervención, otro de sus principios fundamentales, se basa en su defensa de la

autodeterminación de los pueblos y la creencia de que cualquier intervención de un país en otro es algo que perjudica. En esto también se enmarca su postura ante EE.UU., del cual dice cosas positivas en su libro *El Uruguay Internacional* (1912), pero centra su crítica en no permitir que una potencia tenga una gran injerencia en los asuntos de otros países. Teniendo siempre presente la identidad de Uruguay, también era un defensor del regionalismo y el relacionamiento entre los países iberoamericanos, sin la injerencia del “Norte”. En suma, la corriente dominante en el partido era la herrerista, la cual Real de Azúa (1959) denominó “resistente”, por su rivalidad con las ideas del Partido Colorado.

Sin embargo, esto se debe matizar con cómo fue su política exterior efectiva a la hora de gobernar, y en qué medida se materializaron estos principios. Antes de ser gobierno, durante la Segunda Guerra Mundial, se dio el problema de las bases. EE.UU. pretendía colocar bases militares en Uruguay, a lo que Herrera y la corriente nacionalista se opusieron fervientemente. Mientras que el Partido Colorado, entonces en el poder, seguía su tradición panamericanista de aliarse con EE.UU., pues esto sería, según los colorados, provechoso para el Uruguay. Esto culminó con una victoria ideológica de los nacionalistas, pues la votación parlamentaria fue favorable a no instalar las bases militares estadounidenses (Cyjon, 2024).

Una vez asumieron el gobierno luego de décadas de hegemonía colorada, las decisiones de política exterior reflejaron algunas de las ideas herreristas. Lo más destacable fue la denuncia de la intervención de EEUU en República Dominicana, lo que reflejó tres de los principios: la defensa a la no intervención, la reticencia a la injerencia imperialista (estadounidense), y la unidad con los pueblos de Latinoamérica (entre los cuales se incluye a los caribeños hispanohablantes). Además, sucede el rompimiento de relaciones con Cuba, producto de las presiones de EE.UU. (Salgueiro, 2022).

En lo que respecta al segundo mandato de los blancos en el gobierno durante el siglo XX, con la presidencia de Lacalle Herrera, se puede destacar que hubo una resignificación en la manera de concebir la política exterior. Había una idea más aperturista que bienvenía el viento de cambio liberal que se presentaba en el mundo. Se puede ver que Lacalle Herrera continuó con la idea de integración cuyas bases había dejado Sanguinetti, tratando de establecer la presencia de Uruguay en el que terminaría siendo el MERCOSUR. Lo que sí se puede destacar es que esto se dio en la búsqueda de un regionalismo abierto, para lo que se tomó el MERCOSUR como primer paso (López Burián, 2017).

Ahora bien, la historia más reciente la tiene el Frente Amplio, el cual ganó por primera vez las elecciones en 2005, y trajo consigo su propia manera de hacer política exterior, que se debe entender tomando en cuenta varios matices.

El primero de estos matices es el del contexto internacional que se daba en ese momento. Latinoamérica atravesaba lo que se conoció como “marea rosa” (Guy Emerson, 2018), término utilizado para referirse a la coincidencia en el signo político izquierdista presente en la mayoría de los partidos que ganaron el poder en la primera década del siglo. El segundo es lo que Arteaga (2018) define como “afinidades ideológicas”, que supusieron una ruptura en la continuidad del país en materia de política exterior, pues desde 1985 había un consenso sobre reservarse las diferencias ideológicas a la hora de planificar y ejecutar la política exterior. Estas afinidades se vieron impulsadas por la mencionada coyuntura.

Según el programa del Frente Amplio (2003), la prioridad en política exterior sería la región, con foco en el MERCOSUR y los países asociados al mismo. A su vez, habría un distanciamiento de EEUU, en contraposición a las relaciones construidas con dicho país en el gobierno de Jorge Batlle. Sin embargo, esto no se materializó tan marcadamente en la práctica, pues las relaciones con Argentina —y por tanto

con MERCOSUR— se tensaron a partir del conflicto de las papeleras, lo que influyó en el otro cambio entre lo programado y la realidad: el acercamiento con EE.UU. (Hernández Nilson et al., 2016).

Por otro lado, se retomaron las relaciones diplomáticas con Cuba, detenidas por el anterior gobierno, y se profundizaron las relaciones con Venezuela (Ferro Clérico et al., 2006). Esto apunta al contexto de “marea rosa” que se vivía, pues los gobiernos de los dos países eran de izquierda, aunque las diferencias de formas entre el presidente uruguayo y estos mandatarios era considerable.

Ya con Mujica como presidente, la política exterior siguió poniendo el foco en la región, pero de una manera más acentuada y con una relación más cordial con Argentina, con la cual hubo tensiones hasta el final del mandato de Vázquez. En palabras de Hernández Nilson et al. (2016, p. 45), Mujica llevó a cabo una “política de vecindario”. Además, hay un interés renovado por las relaciones bilaterales en sí, principalmente con los dos países fronterizos, las cuales se daban, en gran medida, a través del MERCOSUR.

En suma, en la práctica se puede ver que Vázquez tomó un enfoque mirando más hacia el norte, específicamente a EEUU, pero fue un cambio que se dio por razones pragmáticas, pues en su programa no estaba previsto. En otras palabras, la coyuntura internacional del momento lo obligó a virar su política exterior. Mujica, por otro lado, intentó reencauzar las relaciones con Argentina y entendió a Brasil como líder regional, poniendo el foco en MERCOSUR y UNASUR, y dejando en segundo plano las relaciones con EEUU y el “Norte”, aunque se firmaron acuerdos comerciales menores (Hernández Nilson et al., 2016).

En conclusión, los partidos políticos a lo largo de la historia han tenido diferencias en materia de política exterior, no solo entre sí, sino también en las internas de los partidos. De todos modos, es destacable la continuidad general de la política exterior más allá del signo político que tenga el partido de gobierno. Por ello, resulta interesante investigar cuál es la influencia que han tenido en Uruguay, tomando a este como Estado pequeño, y hasta qué punto las nociones estudiadas se mantuvieron con el último cambio de gobierno —con gobiernos completados—, en el que se pasó del Frente Amplio, al regreso de los partidos tradicionales al poder tras 15 años.

5. Estudio de caso: Uruguay (2015-2025)

Tras concluir las cuestiones que hacen al marco teórico y empírico en el que se estudia el caso, la presente sección será el estudio efectivo del caso, parte central del trabajo. En primer lugar se abordará el período comprendido entre 2015 a 2020, y en segundo lugar el comprendido entre 2020 y 2025. En cada uno se explicarán tanto los aspectos centrales del gobierno como los aspectos coyunturales, necesarios para entender cuáles han sido las posiciones y acciones en política exterior en materia comercial y política.

5.1. Gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2020)

5.1.1. Contexto general

Lo primero a tener en cuenta a la hora de analizar el segundo gobierno de Vázquez es la contextualización de su mandato, el cual supuso el tercer gobierno consecutivo del Frente Amplio en el poder, una continuidad partidaria que no acontecía desde el regreso a la democracia. Vázquez asume en 2015 con mayoría absoluta en ambas cámaras, un escenario que le otorga un considerable margen de maniobra al Ejecutivo, en este caso: Presidencia y Cancillería, aunque simultáneamente deberá de gravitar los debates a la interna del partido acerca de lo que será la inserción internacional (Bizzozero y Luzuriaga, 2016).

En lo que hace a la coyuntura nacional tendrá por delante desafíos y problemas estructurales del país, tales como la baja natalidad y mayor expectativa de vida, pobreza infantil, crisis del sistema educativo, emigración de jóvenes educados, problemas de seguridad y el inicio de un enlentecimiento de la economía (luego de años de una expansión del 5% anual) que coincidió con el fin del “superciclo” de la cotización de los *commodities*, lo que deterioró los términos de intercambio del país, y generó presiones económicas que el Frente Amplio no había enfrentado (Arteaga, 2018).

Pese a ello, en materia comercial es posible destacar una diversificación productiva, así como una disminución respecto a la dependencia de los socios del MERCOSUR, siendo China el principal socio comercial para el Estado uruguayo.

Otro aspecto relevante para el gobierno de Vázquez respecto al bloque serán los gobiernos de los países limítrofes. Argentina tendría desde el 2015 a Mauricio Macri como Presidente y ocuparía el cargo por prácticamente la totalidad del gobierno de Vázquez, y Brasil, que pasaría por tres jefes de Estado: Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2019), y Jair Bolsonaro (2019-2023).

En 2010, bajo el mandato de Mujica, Uruguay ratifica el tratado que dio origen a la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), el cual Arteaga (2018, p. 337) establece como “un bloque de carácter político nacido a propuesta de Brasil con vocación de contrarrestar la influencia de los Estados Unidos”. Asimismo, López Burián (2017b, p. 3) establece que “Ese realineamiento exterior incluyó [además] el reconocimiento del Estado Palestino y un mayor acercamiento a Brasil y a los otros integrantes del *Brics*”.

Finalmente, otro hito sustancial durante la gestión de Mujica fue la inclusión de Venezuela al MERCOSUR, hecho que traería implicaciones a la política exterior del gobierno de Vázquez. De esta manera, la “diplomacia petrolera de Hugo Chávez llevaba años granjeando apoyos de los gobiernos de

la región, y Argentina, Brasil y Uruguay encontraron una excusa para suspender a Paraguay del MERCOSUR y así habilitar la incorporación de Venezuela” (López Burián, 2017b, p. 3). Estas acciones, cuestionadas por diversos especialistas por ser consideradas irregulares desde una perspectiva jurídica², fue argumentada por el mandatario uruguayo —tras la Cumbre de Mendoza de 2012— en lo que estableció que (en ocasiones) “lo político” debía estar por encima de “lo jurídico” (Sierra, 2016).

Además de estas situaciones, que presentan un orden más específico a Uruguay, para estudiar el período 2015-2020 es necesario hablar del fenómeno regional que Sanahuja (2009) llama “regionalismo posliberal”, la nueva forma de llevar a cabo el regionalismo. Este sería el enfoque generalizado en América Latina hacia la integración luego del agotamiento del regionalismo abierto que primó desde el fin de la Guerra Fría, basado en la liberalización del comercio, nuevas modalidades de integración, y la eliminación de barreras arancelarias y paraarancelarias. En suma, un modelo basado en una lógica neoliberal y enfocada al libre mercado, casi exclusivamente económico, en el que nació el MERCOSUR.

El regionalismo posliberal, por su parte, tendría una lógica que iría más allá del foco económico, haciendo énfasis en los aspectos políticos y revalorizando el rol del Estado concerniente al desarrollo, la soberanía y la integración regional, alejándose de la mirada enfocada al mercado de la corriente que la precedió. Buscó generar una integración con un enfoque más “latinoamericanista”, alejándose de la agenda asociada con el Consenso de Washington (Sanahuja, 2009). Además, esta corriente emergió en un contexto con tres elementos que afirmaron aún más su relevancia como fenómeno: una predominancia de los gobiernos de izquierda en la región; el *boom* de los *commodities*; y la marcada orientación de Estados Unidos hacia Asia (Mijares y Nolte, 2018).

Este nuevo tipo de regionalismo tendría su expresión en Sudamérica bajo diferentes impulsos, siendo los más destacables la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), cuya incorporación de Uruguay a la misma ya fue mencionada, y la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Se puede destacar en ambos nombres la expresión de pertenencia que se tiene para con Sudamérica, entendiendo que la palabra “Nuestra” en este contexto, se traduce como la exclusión de Estados Unidos del proyecto, lo que condice con esta condición “posliberal” donde hubo una modificación en el enfoque, orientado a priorizar los aspectos políticos.

Sin embargo, este nuevo enfoque de regionalismo, que pretendía desprenderse de la lógica de mercado del regionalismo abierto, presentó algunas falencias importantes. Entre ellas, según Mijares y Nolte (2018, p. 108), se encuentran su “laxo diseño institucional”, la “falta de liderazgo regional”, la “ausencia de consenso sobre los intereses y valores comunes”, y el “desacuerdo en cuanto al establecimiento de una burocracia y un liderazgo supranacional”. Esto generó que su institucionalización no lograra concretarse, lo que devino en una crisis de este regionalismo posliberal, que a su vez condice con la desaparición de los factores que ayudaron a su auge: la disminución del precio de los *commodities* y el fin de la predominancia de gobiernos de izquierda en Sudamérica.

Una vez fijados los principales aspectos del contexto nacional e internacional previos a la segunda presidencia de Tabaré Vázquez, se procederá al abordaje de su mandato cimentado bajo dos ejes principales de análisis: comercio y política internacional.

² Elemento desarrollado más adelante.

5.1.2. Inserción comercial

5.1.2.1. MERCOSUR

Para analizar la influencia del partido durante el período 2015-2020 en lo relativo al MERCOSUR, resulta imprescindible considerar en primer lugar los aspectos generales establecidos en las bases programáticas a través de la Comisión Nacional de Programa del Frente Amplio (2014) (en adelante CNPFA). Allí se fija que la política exterior e inserción internacional será “impulsada” a través de la plataforma del MERCOSUR, en lo que será crucial el establecimiento de una agenda externa común que consolide y fortalezca las instituciones regionales. De esta manera, la propuesta central del partido pretende desarrollar una política exterior con miras hacia la inserción internacional y el desarrollo en la que MERCOSUR sea la prioridad y el principal canal de la misma.

Este énfasis enmarcado dentro del CNPFA (2014) parte de la idea central de que el bloque posee el potencial suficiente para establecerse como uno de los sistemas de integración más relevantes a nivel mundial. De esta manera, el MERCOSUR (bajo la visión del partido) es considerado la plataforma capaz de impulsar y posicionar al Uruguay en el escenario internacional, concediéndole una mayor soberanía y contundencia a la hora de negociar bajo los espacios multilaterales y distintos foros globales. Además, se enfatiza en la idea de que no existe posibilidad de un desarrollo integral, ni tampoco independencia económica sin integración, por lo que apostar al MERCOSUR, para el Frente Amplio, supone profundizar en la complementariedad productiva así como en el proceso de desarrollo del país para el partido.

Para ello, en la sección relativa a los “objetivos programáticos y líneas estratégicas” del programa se plantea la meta de llevar adelante “negociaciones de acuerdos comerciales en el ámbito del MERCOSUR con otros bloques y países, diversificando el destino de las exportaciones” (CNPFA, 2014, p. 144). Asimismo, dichas negociaciones deberán ser planteadas y abordadas desde la agenda externa del MERCOSUR procurando ser abarcativa y diversificada respecto a los destinos exportables, donde Uruguay sea impulsor en la profundización de Acuerdos de Complementación Económica con los países latinoamericanos.

Ahora bien, otro aspecto relevante a considerar es la posición de quien ejerció el cargo de Canciller de la República durante dicho período. En este sentido, el discurso de asunción de Nin Novoa celebrada del 3 de marzo de 2015 es sustantivo ya que se establecen los criterios y enfoques iniciales del segundo mandato de Vázquez respecto a su política exterior.

Dicho esto, un primer elemento que destaca el Canciller Nin es la disyuntiva que Uruguay enfrentaba, con una imperativa necesidad de desarrollarse bajo un contexto internacional cada vez más dinámico y competitivo, al tiempo que se encontraba inmerso un sistema de integración regional que no avanza ni tampoco era consciente —o reconocía— su estancamiento. Por esta razón, Nin menciona en su discurso una serie de temáticas a ser impulsadas durante su gestión con el fin de enfrentar dichos desafíos, siendo estas el relacionamiento con la oposición, la mejora del servicio exterior, el posicionamiento del país frente a los cambios globales, la integración regional (con énfasis en el MERCOSUR), el principismo y pragmatismo en política exterior, y la vocación histórica de internacionalización del Uruguay (Hernández, 2015).

De esta manera, Nin comienza estableciendo que su conducción en política exterior será inclusiva (considerando a la oposición) a fin de concretar una política de Estado; muestra de ello serán las reuniones llevadas a cabo entre Nin Novoa y los ex cancilleres Didier Operti y Sergio Abreu previo a su asunción (Bizzozero y Luzuriaga, 2016). Asimismo, destaca la necesidad de impulsar una mayor profesionalización del servicio exterior, y contactar con asesores de trayectoria como acompañantes durante el período.

Otro elemento central del discurso de Nin refiere a la visión internacionalista que debe tener el país respecto a su política exterior, enunciando que “el Uruguay es internacional o no es”. Bajo esta línea, Nin también destaca la necesidad de desarrollar una política exterior proactiva en el país —por su condición de Estado pequeño—, donde el Uruguay debe estar presente en cada uno de los foros y organismos internacionales. Esta visión también fue notoriamente marcada por el subsecretario José Luis Cancela (comunicación personal, 2025), quien destacó una expresión siempre utilizada en Cancillería respecto a que “Uruguay tiene que estar en todas las mesas”.

Asimismo, en el discurso del canciller respecto a la posición del Uruguay frente a los permanentes cambios globales, además de contar con esa actitud proactiva, el Uruguay debe desarrollar un “pragmatismo responsable”, donde se evite el relacionamiento exclusivo por cuestiones puramente ideológicas, atendiendo así a los intereses nacionales en primer lugar (Hernández, 2015).

Finalmente, respecto a la región menciona varios aspectos, como la concertación en temas de desarrollo regional a fin de obtener un mejor posicionamiento en el sistema internacional y al mismo tiempo, disminuir los riesgos y vulnerabilidades inherentes al mismo. Sin embargo, si esto no es pretendido o logrado por los países de la región, es necesario que lo puedan llevar adelante aquellos Estados que sí lo desean hacer. Es decir, Nin desde esta concepción inicial parte de la idea de apelar al regionalismo abierto —en principio— como estrategia para el desarrollo del país, pero en caso de no lograrse los objetivos, optar por otras vías. En sintonía con ello, su discurso se enfoca en una posición crítica del MERCOSUR por lo que enfatiza en la imperiosa necesidad de hacer un “sinceramiento” respecto a la situación actual del bloque. Esto lo reafirma el propio Cancela (comunicación personal, 2025), quien estableció que “no se precisa ser contrario al MERCOSUR para constatar la disfunción del bloque”, agregando que se estaba muy lejos de los objetivos trazados inicialmente. Sin embargo, también aclara que la inserción comercial de Uruguay es indisociable del MERCOSUR. De esta manera, la visión de Cancillería respecto al “sinceramiento” no pretende problematizar aún más la situación, sino ser el primer paso hacia la mejora del bloque, buscando las alternativas necesarias para superar la situación actual acerca del no avance respecto a las negociaciones con otros países y/o bloques de países, así como escasa integración productiva entre sus miembros.

En este sentido, es notoria la diferenciación o los matices entre lo establecido tanto por el canciller Nin como por el subsecretario José Luis Cancela, con lo establecido en la CNPFA, donde desde Cancillería sí apelan a un regionalismo abierto, con énfasis en el MERCOSUR, pero bajo un lente crítico de las dificultades y problemáticas que presenta el bloque respecto a su actual funcionamiento. Es decir, existe una autocrítica inicial que no se encuentra establecida en el programa de partido. Por esta razón, el canciller exige que los Estados miembros puedan sincerarse para posteriormente construir desde allí y trazar nuevamente los objetivos comunes.

Otro matiz sustantivo respecto a la CNPFA es, que de no existir la voluntad entre los miembros del MERCOSUR de avanzar de manera conjunta —o bien, exista imposibilidad de superar los desafíos actuales—, es crucial para el canciller Nin que ello no suponga un contrapeso para aquellos Estados que

sí desean llevar adelante nuevas alternativas respecto a su internacionalización y desarrollo. De esta forma, Nin establece que ya sea con el acompañamiento del bloque o sin él, existe una voluntad de acceder a nuevos mercados a fin de diversificar los destinos y obtener accesos preferenciales para las exportaciones.

También existió un distanciamiento con los sectores más volcados hacia la izquierda del Frente Amplio. Por un lado, reivindicó la realización de una política exterior que integre a la oposición, apelando al consenso y convirtiéndola en una política de Estado. Por el otro, hubo posiciones notoriamente distintas respecto al MERCOSUR, así como también sobre la inserción comercial fuera del bloque como son los TLC, en lo que para Bizzozero y Luzuriaga (2016) se incluye la visión hacia el Pacífico y la posibilidad de negociar un TLC con los EE.UU. Entonces, se pretende actuar bajo un “pragmatismo responsable” en virtud del desarrollo y los intereses nacionales.

Esta diferenciación con los demás sectores del partido es visible desde el comienzo del gobierno, donde en el discurso inaugural hubo una ausencia absoluta de los referentes del Frente Amplio que no pertenecían al sector Líber Seregni (del cual era parte el canciller); sin embargo, sí participaron expresidentes, legisladores y excancilleres de los partidos tradicionales. Esta ausencia no se trata de una casualidad, establece Hernández (2015), sino que viene desde la primer gestión de Vázquez (2005-2010) en la que dicho sector fue el único que defendió la idea de llevar adelante el TLC con EE.UU. pese a la oposición de los demás sectores, y donde además, días antes de su asunción como canciller, Nin ya tenía cuestionamientos hacia el MERCOSUR, así como una visión diferente respecto al rumbo que debería tomar Uruguay en la liberalización del comercio lo que incrementaría aún más las tensiones con dichos sectores.

Por su parte, a raíz de este discurso inaugural también es posible diferenciarlo de la gestión de Mujica (2010-2015), el cual depositó una total confianza en el bloque y mayor paciencia respecto a su falta de funcionamiento (Hernández, 2015). Del mismo modo, otra diferenciación entre estos gobiernos radica en la idea de no privilegiar las afinidades ideológicas por sobre el derecho internacional, es decir, que ni el presidente Vázquez, ni el canciller Nin Novoa superpondrían —en el ámbito del MERCOSUR— a la “política sobre el derecho”, así como tampoco lo harían respecto a la “política sobre el comercio”.

En su conjunto, este nuevo gobierno traza objetivos claros y establece una visión más pragmática y abarcativa del comercio internacional. Esto se basa en una clara preocupación por el estancamiento del MERCOSUR, y un sistema internacional dinámico, donde hay una caída del precio internacional de los *commodities*. La lectura de esta gestión es que el Uruguay necesita alcanzar nuevos mercados y accesos preferenciales a fin de ser más competitivos y obtener mayores rentabilidades en las transacciones internacionales. De esta manera, Vázquez optaría por enfatizar con mayor ahínco su visión respecto a la política exterior que deseaba ejecutar. En contraposición con su primer gobierno (2005-2010) donde no pudo llevar adelante sus objetivos internacionales en su totalidad, fruto de los condicionamientos internos que le propiciaron los sectores más izquierdistas del partido —como fue el frustrado TLC con EE.UU.— o bien, la conflictiva relación con el entonces canciller Reinaldo Gargano quien apostaría por una conducción más ideologizada (Bizzozero y Luzuriaga, 2016).

De esta manera, en su ceremonia inaugural del 1° de marzo de 2015, Vázquez mostraría una clara intención de afianzar los mercados ya existentes e incorporar otros nuevos, además de la captación de nuevas inversiones. Bajo esta línea, Vázquez anunciaría: “afirmaremos la inserción internacional del Uruguay en base al regionalismo abierto con apego al derecho internacional y a los compromisos internacionales asumidos por el país” (Presidencia Uruguay, 2015, p. 7).

Sin embargo, estos dos énfasis pronunciados entre el Presidente de la República y el Canciller acerca de impulsar una política exterior en base a un regionalismo abierto y al mismo tiempo, exigir un “sinceramiento” acerca del MERCOSUR presentan una gran desafío para esta gestión. Por ello, se debe intentar dar solución a los problemas estructurales del MERCOSUR, ya que sin ello, impulsar el desarrollo y la inserción internacional del Uruguay no sería posible bajo la idea del regionalismo abierto, el cual supone “abrirse al mundo desde la región, sin abandonarla” según el entonces ministro de Economía Astori (citado en Hernández, 2015, p. 17).

De acuerdo con ello, para 2016 Nin establecería que la prioridad de Cancillería era celebrar más acuerdos internacionales a fin de colocar una mayor cantidad de bienes y servicios en el exterior. A pesar de destacar la pertenencia al bloque, existía un convencimiento mayor por parte de las autoridades de que el hecho de no negociar y alcanzar TLC supone “estar en desventaja” frente a los demás Estados, ya que cuando las demás naciones avanzan hacia mercados con acceso preferencial, Uruguay inevitablemente retrocede. De esta manera, el canciller insistiría en la intención del Estado uruguayo de flexibilizar el bloque, considerando la Resolución 32/00, donde sea posible negociar acuerdos bilaterales —en primer lugar— y posteriormente incorporar a los demás miembros (Bizzozero y Luzuriaga, 2016).

Ahora bien, ¿por qué este tercer gobierno progresista iniciaría su gestión con una visión crítica del bloque? Ciertamente, tanto las circunstancias y el contexto nacional e internacional en este segundo gobierno de Vázquez son diferentes a los dos anteriores en múltiples aspectos, aunque se puede argüir que la principal razón de esta diferencia sea el contrapeso que supone el MERCOSUR en un contexto donde los términos de intercambio ahora son desfavorables para Uruguay.

De esta manera, Astori establecería en marzo de 2015 que la etapa actual que se encuentra atravesando el bloque es “la peor de todas” (Presidencia Uruguay, 2015b, párr. 1), considerando múltiples aspectos. Entre ellos es posible detectar la crisis institucional y comercial del bloque, sobre la que el propio ministro mostraría gran preocupación (Presidencia Uruguay, 2016).

Otro aspecto que generó gran conflictividad para el gobierno frenteamplista (2015-2020) es la no concreción de los aspectos más elementales de la integración comercial. En este sentido, el propio Astori hace una valoración del MERCOSUR donde destaca el pobre desempeño que ha tenido a lo largo de los años, y afirma que ciertamente se encuentra lejos de concretar los objetivos trazados desde 1991 con el Tratado de Asunción, como es la conformación de un mercado común. En este sentido, el ministro destaca que “ni siquiera hoy podemos decir que funciona la zona del libre comercio que era la etapa más elemental, más primaria [del Mercosur]”, aunque también aclaró que el bloque es “absolutamente imprescindible” (El País, 2016, párrs. 4 y 7).

Además de ello, la cantidad de acuerdos firmados con los que contaba Uruguay gracias al MERCOSUR eran realmente escasos y concentrados en la región. Sumado a esto, los mismos no llegan a contemplar destinos relevantes para las exportaciones uruguayas las cuales deben de ingresar al mercado chino, estadounidense y europeo bajo altos gravámenes. Esto no solo es aplicable al comienzo de la segunda gestión de Vázquez, sino que hacia el final del período se puede observar que el 60% de las exportaciones uruguayas ingresan en destinos sin preferencias arancelarias (contemplando además el sistema general de preferencias), donde para el año 2016 los impuestos soportados por los exportadores representaron USD 250 millones (Albertoni, 2019). Si a su vez esto se compara con los competidores directos del Uruguay, entre 2006 y 2017 Uruguay aumentó dos puntos el total de las exportaciones que

acceden a mercados sin preferencias arancelarias (57% a 59%), en cambio, “Nueva Zelanda lo redujo 33 puntos porcentuales (de 77% a 44%), Australia lo redujo en 44 puntos (de 83% a 39%) y Chile lo redujo en 38 puntos (de 55% a 17%)” (p. 103). De esta forma, es posible considerar las declaraciones del canciller Nin Novoa respecto a que los avances de los demás Estados en materia de acceso a mercados inevitablemente suponen un retroceso para el país, afectando así su competitividad. Por esta razón, Astori sostiene que los vínculos con la región resultan inviables si no se realiza una apertura al mundo, donde el MERCOSUR no sea una “estación terminal” de la inserción internacional, sino una “plataforma de lanzamiento” (El País, 2016, párr. 8).

En este sentido, a través de la noción de “sinceramiento” por parte de este gobierno se dan muestras claras de una disconformidad respecto al bloque, la cual es indisociable de la realidad pasada y presente. Sin embargo, también es posible agregar otros componentes que complejizan aún más la posición de Uruguay como son las asimetrías entre sus miembros, la cual no fue la misma para todos los gobiernos uruguayos desde 1991. Para Lacalle Herrera (2020), lo que decidan Argentina y Brasil en el MERCOSUR es lo que se hará, sin embargo, agrega que estos deben hacer sus planteamientos en el ámbito institucional a fin de buscar el consenso con los demás socios. En este sentido, quien fuera el presidente fundador del MERCOSUR establece la ya previsible asimetría de poder entre los miembros, pero pese a ello, se debe respetar la institucionalidad, misma que se encontraba sumamente frágil tras la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela al bloque en 2012.

Aunado a esto, Lacalle Herrera (2020) destaca un aspecto no menor, como es la calidad de Estado pequeño de dos de sus miembros, en lo que considera que “no pueden, ni Paraguay, ni Uruguay, olvidar las respectivas magnitudes que los separan de los dos grandes vecinos” (p. 239). Esto también se ilustra en lo establecido por la senadora Constanza Moreira (comunicación personal, 2025), quien afirma que las decisiones que toma Uruguay en política exterior se encuentran determinadas en buena medida por lo que hacen Argentina y Brasil.

Sin embargo, este último aspecto resulta delicado considerando que no solo existen asimetrías de poder respecto a los dos grandes vecinos, sino que también existen asimetrías en cuanto a algunos de los intereses. Muestra de ello no son solo los productos comercializados (importaciones y exportaciones), los sectores considerados sensibles o que requieren ser protegidos, sino también en la propia configuración de la matriz productiva de los Estados la cual fija también las prioridades del país. Respecto a esto, el senador Caggiani (comunicación personal, 2025), afirma que la política exterior es vital para el Uruguay, pues exporta el 80% de lo que produce, a diferencia de Argentina y Brasil, que exportan su excedente.

En la misma línea, entonces, es que se puede entender a Uruguay en el MERCOSUR dentro de la discusión de los Estados pequeños, pues, desde el punto de vista relacional, es considerado como tal. Esta idea es reforzada por López Burián y Míguez (2021), quienes afirman que la aproximación del país a la autonomía que puede brindarle el bloque es diferente a la que pueden hallar Argentina y Brasil, justamente por su condición de Estado pequeño. También presenta el argumento de que para Uruguay funcionó esta aproximación a la integración mientras las condiciones dadas por el sistema internacional fueron funcionales a los intereses de Uruguay, sobre todo aquellas brindadas por sus dos vecinos. Este fenómeno se puede ilustrar con la situación política de los tres países en 2019, con Macri en Argentina y Bolsonaro en Brasil, en donde, según López Burián y Míguez (p. 198), “el Uruguay gobernado por la izquierda quedó con poco margen de maniobra”. De todos modos, Csukasi (comunicación personal, 2025) afirma que Uruguay siempre encuentra sintonías con los gobiernos de Argentina y Brasil

independientemente de su signo político, lo que también se da por el pragmatismo de vivir entre ellos dos, lo que no le permite al Uruguay oponerse sobre bases muy ideologizadas.

Por otra parte, esta asimetría de poder e intereses respecto al bloque también es visible en cuanto a la balanza comercial de Uruguay respecto a los socios del mismo. La caída del precio internacional de los *commodities* (principales productos de exportación uruguayos) provocó alteraciones en los términos de intercambio con el bloque, los cuales se vieron afectados negativamente, agudizando aún más el delicado momento político, institucional y comercial que atravesaba el MERCOSUR. De esta forma, el comercio intrazona —como extrazona— decayó para Uruguay, afectando aún más el saldo de la balanza comercial respecto a los socios del bloque, que desde 2004 hasta 2015 fue desfavorable para Uruguay (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015), lo que también lleva a plantearse, en términos cuantitativos, cuán funcional era el bloque a los intereses nacionales.

Finalmente, a esto debe de agregarse la Decisión 32/00 del Consejo Mercado Común del MERCOSUR (CMC) la cual expresa con claridad la posición de los Estados miembros respecto al relacionamiento externo, de acuerdo a la cual el Estado uruguayo —como los otros miembros del bloque— no puede llevar adelante ningún acuerdo preferencial bilateral sin el previo consentimiento de los Estados miembros, siendo posible el TLC con México gracias a la autorización del bloque. De esta manera, Uruguay como miembro pleno no tiene más que apostar por una inserción internacional a través del MERCOSUR, buscando “crecer desde adentro” (Albertoni, 2011).

Sin embargo, como se estableció, la situación no fue tan sencilla para el gobierno frenteamplista de Tabaré Vázquez (2015-2020), el cual intentó solucionar las múltiples problemáticas del MERCOSUR, para posteriormente impulsar la internacionalización y el desarrollo nacional. Pese a ello, el estancamiento presente en el bloque, prosiguió, siendo aún más compleja la situación tras la crisis de Venezuela que condujo a una mayor agudización de la crisis institucional presente desde 2012 tras la suspensión de Paraguay. Respecto al comercio, la balanza comercial (intrazona) de Uruguay que ya era desfavorable, también se agravaría, al tiempo que la mayor cantidad de sus exportaciones ingresaban a los distintos mercados internacionales sin accesos preferenciales, mientras que los competidores más próximos sí lograban generar avances significativos.

En este contexto disfuncional del MERCOSUR es que Presidencia, Cancillería y el ministro de Economía concentraron esfuerzos en celebrar acuerdos comerciales durante dicho período, como forma de mitigar los efectos que esta situación del bloque pueda traer aparejados. Además, se continuó remarcando la necesidad de reformular el bloque para que el mismo tuviera una mayor funcionalidad en concordancia con sus objetivos originales.

5.1.2.2. Acuerdos comerciales

A pesar de los intentos de imprimir un mayor dinamismo al bloque, el gobierno uruguayo implementó una estrategia de buscar alternativas comerciales, o complementar algunas ya existentes, lo que se tradujo en aproximaciones bilaterales para alcanzar la firma de TLC, sin dejar de considerar al MERCOSUR. La estrategia implementada por el gobierno estuvo liderada por Vázquez, Nin y Astori, alineados con la idea de flexibilizar el MERCOSUR y recuperar el carácter de regionalismo abierto del bloque.

Sin embargo, estas acciones no estaban totalmente alineadas con la plataforma electoral y programa de gobierno de 2014 del Frente Amplio. En este, la frase “libre comercio” aparece solamente dos veces, y ninguna hablando de manera positiva: la primera es “descartando acuerdos bilaterales de libre comercio que contradigan lo expuesto en el capítulo VII Inserción Internacional del Uruguay” (p. 26), y la segunda es “EEUU y la Unión Europea negocian un TLC que, de consolidarse, obligará a los otros países y dentro de ellos a América Latina, a redimensionar sus políticas comerciales, ajustándolas a la nueva realidad” (p. 139). Es preciso destacar que lo que se encuentra en el capítulo VII, mencionado en la cita, es la aproximación a la inserción internacional propuesta, en la que se establece que todo acuerdo deberá pasar por el MERCOSUR. También se buscó la palabra “liberalización” y sus conjugaciones, y se encontró que no aparecían en todo el programa, mientras que la palabra “apertura” no apareció en la sección que trata sobre política exterior, de lo que se desprende que “apertura comercial” tampoco.

Se debe tomar en cuenta que, según el programa, las “negociaciones comerciales de inserción internacional deberán plantearse desde la Agenda Externa del MERCOSUR (...) impulsando Uruguay la profundización de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con los países de Latinoamérica y el Caribe” (CNPFA, 2014, p. 146). Esto denota una vez más la relevancia otorgada al MERCOSUR como primer paso hacia la inserción, pero agrega el matiz de profundizar los ACE con los países de la región.

Es bajo esta perspectiva que se puede destacar el TLC con Chile, el ACE-73, que fue firmado en 2016, y entró en vigor en 2018. Este acuerdo pretendía profundizar un ACE existente: el ACE-35, entre MERCOSUR y Chile en el marco de la ALADI. El análisis por el cual se incluyó en esta profundización excede los límites de este trabajo, pero se puede apreciar que le permitió a que Uruguay y Chile establecieran una desgravación arancelaria (Ministerio de Economía y Finanzas, s.f.), lo que destaca a Uruguay entre los miembros del MERCOSUR respecto a su política comercial con Chile. De todos modos, se puede argumentar que esta decisión fue parcialmente consistente con el programa del Frente Amplio. Por un lado, potenció un ACE existente (el ACE-35) en el marco del MERCOSUR. Por el otro, se enmarcó dentro de la estrategia de flexibilización impulsada por el gobierno y su objetivo de acercarse a la Alianza del Pacífico .

Es aquí que se puede ver el rol que jugó el Frente Amplio como partido en la práctica, pues hubo ciertas diferencias en cuanto a las visiones sobre este acuerdo. En primer lugar, se puede destacar que algunos sectores del partido se mostraron fuertemente en contra a este TLC, entre los que se destacan Casa Grande (CG), el Partido Comunista del Uruguay (PCU), Liga Federal (LF), la Lista 711 y en menor medida el Movimiento de Participación Popular (MPP) y Partido Socialista (PS). Por otro lado, entre los que lo apoyaban se encontraban instituciones y figuras del gobierno, tales como Cancillería, el Ministro de Economía, Danilo Astori, y el Presidente de la República, Tabaré Vázquez (Pose, 2018). Esta diferenciación resulta de suma relevancia, pues es un caso en el que se puede ver si primó el partido político como fuerza política, o quienes ejercían los cargos en el gobierno —aunque fuesen del mismo partido—. Quienes estaban en contra señalaban que Uruguay no tenía nada para ganar con él (Moreira, comunicación personal, 2025), y que este vulneraba la soberanía de las políticas públicas respecto a ciertas industrias, haciendo énfasis en el proteccionismo (Buquet, 2018).

Esta diferencia entre partido político y gobierno se materializó en la demora de la ratificación parlamentaria del TLC, que ocurrió dos años después de que fuera suscrito. Antes de estudiar el rol del partido gobernante, se debe mencionar que Luis Lacalle Pou le ofreció a Vázquez los votos de la oposición necesarios para que el TLC con Chile fuera aprobado (Subrayado, 2017). Sin embargo, esto

no fue considerado por el gobierno, el cual buscó priorizar la unidad partidaria por sobre el acuerdo comercial.

En cuanto al rol del Frente Amplio, un elemento a considerar es el hecho de que, dada la oposición que ya se estaba generando dentro del partido, los sectores favorables enviaron el acuerdo al Parlamento para ratificar, tomando el riesgo de que posteriormente pudiese no ser votado a nivel partidario (Pose, 2018). Esta misma oposición³ fue la que retuvo el proyecto en el Parlamento, por lo que se tuvo que convocar al Plenario Nacional del Frente Amplio el cinco de mayo de 2018, donde se emitieron dos resoluciones. En la primera se deja constancia de que el TLC con Chile será considerado (aunque no resultó) y la segunda estableció una hoja de ruta respecto a la política exterior que el país tomaría respecto a la inserción comercial, enfatizando nuevamente en el MERCOSUR, y en espíritu limitando significativamente la libertad del movimiento del gobierno en esta materia (Luzuriaga, comunicación personal, 2025).

Esta resolución del Plenario Nacional, si bien pudo haber sido considerado una victoria por los sectores contrarios al TLC, duró poco, pues se convocó nuevamente en junio, y, en esta ocasión, el TLC con Chile fue aprobado, lo que representó “un apoyo explícito de la fuerza política al Gobierno” (Frente Amplio, 2018b, párr. 1), lo que demuestra, con palabras simples y pronunciadas por el mismo partido, que hubo cierta tensión entre el gobierno y el partido de gobierno, tomando la decisión este último de modificar su posición inicial. Otro elemento a destacar en esta controversia es la influencia que pudo mostrar el Frente Amplio hacia el gobierno a raíz del TLC con Chile, y el condicionamiento que esto supuso para la política exterior de conformidad con lo resuelto en el Plenario Nacional del Frente Amplio.

Entre los sectores relevantes que contribuyeron a destrabar esta problemática se encontraban el MPP liderado por Mujica, y el ala renovadora del PS, los cuales consideraron que este acuerdo acarrearía un significado diferente a que si el mismo se diera con un país desarrollado, como EE.UU. o China (Pose, 2018; Mujica en Teledoce, 2018). Es destacable también la frase que Mujica dijo en la nota: “soy un hombre de partido”, lo que se puede entender como una forma de solucionar la controversia intrapartidaria, y denota a su vez la influencia que el partido puede tener.

Esta búsqueda del TLC con Chile también puede entenderse, según Astori (quien siempre fue de los sectores favorables a los TLC), como un primer paso de acercamiento al Pacífico. El ministro, además, aclaró que esta acción no significaba un alejamiento del MERCOSUR, al que de hecho instó a negociar con otros bloques (Teledoce, 2016). Resulta muy apropiado, entonces, lo mencionado por la senadora Constanza Moreira (comunicación personal, 2025), quien afirmó que la oposición al TLC con el país trasandino no fue por el mero hecho de que fuera Chile, sino porque era una vía de acercamiento a la Alianza del Pacífico, un bloque de integración de orientación liberal. Esto demuestra nuevamente el elemento partidario e ideológico de la cuestión, e incluso en el programa de gobierno se puede ver que se percibe a este proceso de integración de manera no muy positiva.

Finalmente, el TLC entró en vigor en diciembre de 2018, siendo este el único firmado bajo el gobierno del Frente Amplio, con dos particularidades: es el único de última generación que ha entrado en vigor hasta la fecha de este trabajo, y es el último que Uruguay ha firmado bilateralmente de manera exitosa. Esto también tiene que ver con que el Frente Amplio (como partido), decidió que el Poder Ejecutivo no firme más TLC de última generación (Plenario Nacional del Frente Amplio, 2018).

³ Oposición intrapartidaria.

Otro punto relevante en la política exterior del Uruguay es el acceso al mercado chino. En este sentido es apropiado entender el rol que el Frente Amplio le otorga a China en su programa de gobierno para este período. Allí se pueden notar algunos elementos destacables. El primero es que se lo nombra 11 veces, siendo el segundo país individual más mencionado (excluyendo a Uruguay) después de Estados Unidos y su correspondiente abreviatura “EEUU”, mencionado 12 veces. Sin embargo, el segundo elemento a tomar en cuenta es la perspectiva a través del cual se lo ve. A pesar de que EE.UU. es mencionado más veces, es bajo un foco mayormente negativo, y el único aspecto positivo refiere a que ha sido uno de nuestros principales mercados. Por otro lado, a China se lo menciona de manera netamente positiva, encuadrándolo como un actor global que ha adquirido una considerable relevancia en el sistema internacional. Por ello, debe ser tomado en cuenta, haciendo foco en que se multiplicaron por siete las exportaciones hacia el país. Es importante notar que “MERCOSUR” es mencionado 61 veces, superando ampliamente a las menciones al país asiático. Una puntualización es que en ningún momento se habla de llevar a cabo un TLC —como ya se vio, esta palabra solo aparece dos veces—, pero sí se habla sobre posibles acuerdos, entre otros, comerciales, y se establece que estos deben tomar en consideración las asimetrías entre los dos países (CNPFA, 2014).

Ahora bien, es preciso estudiar qué sucedió en la práctica en las relaciones sino-uruguayas durante este período. Se puede destacar la visita de Vázquez a China en octubre de 2016, en la que los países acordaron el establecimiento de una asociación estratégica y firmaron 16 acuerdos de cooperación. Además, se comunicó que se iniciaban las conversaciones para firmar un TLC (Presidencia Uruguay, 2016b).

Estos eventos no generaron una intensa discusión en la interna partidaria como sí sucedió con Chile. Esto se puede ver en la declaración de Nin Novoa, en la que afirma que la Comisión de Asuntos Internacionales apoyaba en términos generales la estrategia de inserción internacional propuesta por el Poder Ejecutivo respecto a este tópico. Sin embargo, en esta misma declaración, Nin Novoa afirmó que el Poder Ejecutivo iría hasta el final con la negociación, y aclaró que luego sería el Parlamento el que la aprobaría o rechazaría, dejando ver cierta incertidumbre sobre el apoyo parlamentario (y por tanto, partidario) al acuerdo (Presidencia Uruguay, 2017). Sumado a esto, China como socio comercial de Uruguay fue visto con buenos ojos desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas (De León y Fernández, 2019), pudiéndose entender el acercamiento al gigante asiático como una continuidad en la política exterior.

Aún así, se pueden ver algunas declaraciones que contrastan con esta visión dentro del Frente Amplio. Una de ellas es la de Roberto Conde, ex vicecanciller y exmiembro del Partido Socialista (se escindió en 2014) pero aún afín al Frente Amplio. Conde consideraba que avanzar en un TLC con China equivale a “jugar con fuego”, incluso utilizando las palabras “terrible bilateralismo”, y advirtiendo que puede desembocar en que Argentina y Brasil dejen de lado a Uruguay (Subrayado, 2016, párrs. 8 y 9). Por otro lado, que el TLC sea con China no enciende tantas alarmas dentro del Frente Amplio como el hecho de que sea un TLC en sí, según Bottinelli (2016). En este mismo sentido, la senadora frenteamplista Constanza Moreira (comunicación personal, 2025) expresó que cree que los TLC, a un país como Uruguay, pueden imponerle más condiciones que beneficios, por la capacidad productiva del mismo, lo que es incrementado por las dimensiones asimétricas de China. Por su parte, Roberto Chiazzaro (Teledoce, 2016b), diputado socialista, expresó preocupación por las asimetrías presentes, y llamó a resolver la cuestión primero dentro del MERCOSUR. Esto da cuenta de una mirada que pone un mayor foco en la región, lo que se condice con lo expresado en la anterior sección.

En la ya mencionada resolución sobre la inserción comercial del Plenario Nacional del Frente Amplio (2018, p. 3) del cinco de mayo de 2018, se hace mención a esta asociación estratégica con China y se habla de consolidarla, además de la “negociación en bloque pero a diferentes velocidades” del MERCOSUR con el país asiático, lo que deja ver un interés en la relación bilateral, sin dejar de lado al bloque regional.

Sin embargo, si bien no hubo un gran debate a la interna del partido, sí existieron ciertas presiones desde fuera, pues Argentina y Brasil miraban recelosamente esta cuestión, y hay quienes afirman que fueron las restricciones del MERCOSUR las que no permitieron que se negociara y eventualmente firmara un TLC (Bartesaghi, 2022). Se puede ver que Argentina y Brasil no estaban alineados en su postura respecto al TLC con China de Uruguay, con Macri y Temer como presidentes respectivamente. El primero aclaró su preferencia por negociar el tratado con el MERCOSUR, pero no se opuso a que Uruguay continuara bilateralmente (Observatorio de Política Exterior Uruguay, 2016). Temer, en cambio, no lo veía positivamente (Barceló, 2023), lo que tuvo un impacto en las negociaciones, pues China dejó claro que no continuaría negociando si ello implicaba generar tensión en Brasil, según relata Astori (El Observador, 2017). Además, según Cancela (comunicación personal, 2025), cuando China vio que este tratado no le permitía entrar a MERCOSUR, le dejó de dar prioridad. A pesar de ello, se destaca el énfasis hecho por el canciller en que insistiría en un acuerdo comercial entre el bloque y el gigante asiático durante la presidencia pro t mpore de Uruguay que tomaría lugar en el segundo semestre de 2018 (Presidencia Uruguay, 2018). Esto se condice con lo expresado por Fernández Luzziaga (comunicación personal, 2025), quien estableció que Nin Novoa buscó el TLC con China en conjunto con el MERCOSUR, lo que se enmarca dentro de la prioridad dada a la región y concuerda con el programa de gobierno.

Más allá de la estrategia bilateral, se destaca una dinamización del bloque, reflejada en el TLC entre la Unión Europea (UE) y MERCOSUR. Las negociaciones del mismo concluyeron en 2019 (Comisión Europea, s.f.), y se acordaron los aspectos comerciales. Esto fue un hito para la relación entre los bloques, que llevaban 25 años de negociaciones. Es importante para el análisis la puntualización de que no se trató de la consecución de un TLC, sino de la conclusión de las negociaciones para el mismo, por lo que su profundidad es menor, así como su capacidad de generar opiniones divergentes o coincidentes sobre el posible TLC. Esto se da en un período en el que Csukasi (comunicación personal, 2025) consideró el más fructífero del bloque, en el que se dio tanto el cierre de este acuerdo como el lanzamiento de las negociaciones con Corea del Sur, Singapur, y Canadá. Es preciso señalar también la coincidencia de Brasil (Temer y Bolsonaro) y Argentina (Macri) entre 2017 y 2019 sobre liberalizar el bloque, lo cual, se puede argüir, influyó en este MERCOSUR de relativo funcionamiento. El gobierno uruguayo, aprovechando la coyuntura que atravesaba, logró que el bloque diera un paso más hacia el regionalismo abierto.

La conclusión de negociaciones con la UE en 2019, si bien evidenció que dentro Frente Amplio existían algunas posiciones contrarias, estas no consiguieron marcar la agenda y que se materializaron en un rechazo hacia dicho TLC (Caetano y Pose, 2020). Se puede ver, además, que desde sectores como el MPP, el PS, o Espacio 609, este cierre de las negociaciones se vio con buenos ojos (Parlasur, 2019).

Si se confrontan estos acontecimientos con el programa de gobierno, se puede ver que no hay ni una confirmación ni una contradicción, pues en ninguna oportunidad se establece el objetivo de impulsar un TLC con el bloque europeo, y solo una de las menciones del mismo es sustancial: la que lo refiere como uno de los principales destinos de exportación. Por otro lado, este acuerdo representa la

confirmación del impulso de la agenda externa desde el MERCOSUR, lo cual es enfatizado en el programa (CNPFA, 2014).

5.1.3. Temas políticos

5.1.3.1. Gobierno de Vázquez y la cuestión de Venezuela

Durante la primera década del siglo XXI, Venezuela, bajo las presidencias de Hugo Chávez, vivió un *boom* económico asociado al precio internacional del petróleo, hecho que le permitió generar y expandir su influencia por la región a través del financiamiento de programas y estrechos vínculos con otros gobiernos de izquierda, bajo la idea de un socialismo del siglo XXI (Arteaga y Trenchi, 2019). Muestra de ello fue el entusiasmo de Chávez por querer ingresar al MERCOSUR, lo que supondría un largo proceso hasta su concreción en 2012. En este sentido, es de destacar la coincidencia ideológica de los miembros del bloque en lo que Chávez veía una ventana de oportunidad; sin embargo, el congreso paraguayo era “la última y única formalidad que separaba a Venezuela de su ingreso efectivo como miembro pleno” (Natalevich, 2024, p. 300).

A mediados de 2012 una oportunidad surgió para Chávez: la destitución del presidente paraguayo Lugo bajo un juicio político, realizado en el marco de un proceso legal y constitucionalmente válido, aunque “demasiado exiguo” según Rivero (comunicación personal, 2025). Tras ello, en el marco de la Cumbre de Mendoza se establece que la situación paraguaya representó una violación al Protocolo de Ushuaia, por lo que deciden aplicar la cláusula democrática y suspenderlo del MERCOSUR (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, 2012). Bajo esta misma Cumbre, e ignorando el artículo 20 del Tratado de Asunción, Argentina, Brasil y Uruguay habiendo ratificado previamente el Protocolo de Adhesión, aceptaron el ingreso de Venezuela al bloque, transicionando de Estado Asociado a Estado Parte del MERCOSUR. Esto configuró un error y acto de mala fe, ajeno a la lógica de los tratados (Rivero, comunicación personal, 2025).

En lo relativo al Uruguay, Natalevich (2024) establece que el presidente Mujica ciertamente era favorable a la causa venezolana pero a diferencia de Dilma Rousseff o Cristina Fernández, consideraba que se debía preservar las formas, al igual que también lo creía el canciller Almagro, quien sostuvo en medio de la crisis paraguaya que “nosotros fuimos especialmente contrarios al ingreso de Venezuela al Mercosur en estas circunstancias” (El País, 2012, párr. 2). A pesar de ello, Uruguay sería parte fundamental del proceso de adhesión, al igual que también lo fue Argentina y Brasil respectivamente, por lo que es posible considerar el rol de Estado pequeño que desempeñó Estado oriental en el asunto, donde —más allá de las afinidades ideológicas— tanto Mujica como Almagro no estuvieron de acuerdo con las formas, sin embargo, tuvo mayor preponderancia “lo político” por sobre “lo jurídico” de conformidad con el entonces presidente de Uruguay.

De esta manera, Rivero (comunicación personal, 2025) establece que —a través de este hecho— se configuró “el mayor golpe a la institucionalidad” del MERCOSUR, donde los Estados Parte hicieron a un lado la tradición jurídica, desencadenando posteriormente una serie de incumplimientos y conflictos al bloque los cuales se profundizarían aún más con el transcurso de los años. La muerte de Chávez en 2013 tornaría aún más compleja la situación en Venezuela en lo relativo al deterioro y debilitamiento de las instituciones y la democracia, así como también, el ataque a los derechos fundamentales de la ciudadanía por parte del régimen Nicolás Maduro. Bajo este último, Venezuela se tornaría paulatinamente hacia un gobierno autoritario y violatorio de los derechos humanos (Arteaga y Trenchi,

2019), dificultando la realidad del MERCOSUR, así como el relacionamiento bilateral de los miembros del bloque con el Estado bolivariano.

Previo a su ingreso, y en calidad de Estado asociado, Venezuela adhirió al Protocolo de Ushuaia en 2005, —entrando en vigor en 2007—, el cual configura un aspecto relevante a la hora de analizar la suspensión del Estado bolivariano en 2017 la cual no sería por causas vinculadas a la democracia — como sí fue el caso de Paraguay— sino que la decisión de los demás Estados miembros se encontraba motivada por la falta de cumplimiento y/o adopción de la normativa del MERCOSUR. De acuerdo con Pastorino (2017, p. 9), han habido “muchos tratados que no ha ratificado Venezuela”, entre los que es posible destacar el Protocolo de Asunción sobre el Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR del año 2005, o el Acuerdo de Complementación Económica N.º 18 (ACE-18).

En referencia a este último, Nin Novoa lo define como una norma fundamental ya que establece la creación de una zona de libre comercio entre los Estados parte y la creación de las normas de origen, indispensables para la realización del libre comercio. Concluye que la no adopción del ACE-18 dificulta enormemente el desarrollo económico del MERCOSUR. Asimismo, el canciller establece que de acuerdo al artículo 3 del Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR, el Estado bolivariano debería incorporar todo el “acervo mercosuriano” hasta el año 2012, pues que esto es parte inherente al derecho de los tratados, los cuales poseen tanto derechos como obligaciones para las partes contratantes (Presidencia Uruguay, 2016c).

En adición a esto, Pastorino (2017) analiza que es evidente la falta de adopción por parte de Venezuela de las Decisiones emanadas del Consejo Mercado Común (CMC) así como también las Resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC) comprendidas entre los años 2012 a 2016, período por el cual Venezuela estuvo en calidad de Miembro Pleno, además de la repercusión que ello ocasionó en el funcionamiento natural del bloque. Para ello, Pastorino (2017) destaca que para el año 2012, fueron 68 las Decisiones, de las cuales sólo 14 debían ser internalizadas y Venezuela no adoptaría ninguna de ellas. De igual forma ocurriría con las 52 Resoluciones de ese año, donde 22 debían ser incorporadas, siendo solo una incorporada por el Estado bolivariano. Para el año siguiente, el número de Decisiones caería a 18, y las Resoluciones a 19, lo que demuestra un claro síntoma de cómo el proceso de interacción regional fue afectado a causa de la baja incorporación de la normativa, hecho que fue permanente en los años posteriores, y no sólo contemplaría las Decisiones y Resoluciones, sino también las Directivas emanadas de la Comisión de Comercio (Pastorino, 2017).

Por otra parte, resulta pertinente contemplar los cambios de gobierno dentro de los Estados Miembros del MERCOSUR, donde los nuevos mandatarios no tendrían la misma tolerancia con Venezuela, y su salida del bloque parecería ser inminente. Muestra de ello fue la convocatoria realizada el 23 de agosto del 2016, a fin de analizar el funcionamiento del bloque aunado a la situación de Venezuela y su respectivo incumplimiento, en lo que el Estado bolivariano no participó. Nin Novoa por su parte, destaca que los demás miembros fundadores “querían suspenderla inmediatamente” con la salvedad de Uruguay, el cual apeló a la tolerancia logrando extender el plazo para que Venezuela incorpore la normativa del MERCOSUR (Presidencia Uruguay, 2016c). Dicho plazo fue establecido a través de la Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR del 13 septiembre de 2016 donde los cuatro Estados fundadores del bloque fijan un plazo perentorio al 1º de diciembre de 2016; en caso que el incumplimiento persista “a partir de la fecha señalada [...] importará el cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR” (MERCOSUR, 2016, párr. 13).

De acuerdo con el subsecretario uruguayo, José Luis Cancela (comunicación personal, 2025) ciertamente no hubo elementos ideológicos en la extensión de dicho plazo, sino que la motivación uruguaya fue “resolver los problemas de deuda con Venezuela que venían de años atrás” como el caso del sector lácteo. Por esta razón, la intención del gobierno de Vázquez era cobrar la deuda lo antes posible, a fin de reparar a los actores uruguayos perjudicados, en lo que el subsecretario añade que, considerando una ruptura con dicho Estado, el interés nacional se vería afectado ya que “si uno no tiene diálogo, no tiene relación, difícilmente pueda resarcirse [de una deuda]”.

Finalmente el incumplimiento persistió hasta la fecha establecida, constatando que Venezuela no incorporó ninguna norma nueva y como tal, los Estado fundadores resolvieron “el cese del ejercicio de los derechos inherentes a sus condición de Estado Parte del MERCOSUR [...] con fundamento en [...] la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados” (Infobae, 2016). En lo que el canciller Nin, quien declaró el 15 de diciembre de 2016 que “Venezuela gozaba de todos los derechos pero no cumplía con todas las obligaciones” (Presidencia Uruguay, 2016c).

Frente a ello, el subsecretario Cancela (comunicación personal, 2025) estableció que muchos socios del bloque, así como parte de la oposición pedían la expulsión de Venezuela del MERCOSUR, en lo que él considera que eso supondría “una decisión de carácter político”, y lo que “vinculaba a Venezuela con MERCOSUR era un tratado, un hecho jurídico”. En este sentido, cumplido el plazo, el subsecretario establece que la intención del gobierno uruguayo fue mantenerse dentro del marco jurídico estableciendo que “la línea que nosotros impulsamos fue pedirle a Venezuela que cumpla, y si no cumple, apliquemos lo que dice el tratado, que es la suspensión”, en lo que culminaría estableciendo que este hecho fue de “un proceder totalmente ajeno a una cuestión ideológica”.

Ahora bien, una vez contemplada la cuestión de Venezuela en el MERCOSUR, resulta imperativo considerar cómo se ha desempeñado el Gobierno de Vázquez de forma unilateral respecto a la crisis de Venezuela fuera del bloque. Bajo este complejo contexto, Luján y López Burián (2023) establecen que para analizar el posicionamiento del Estado uruguayo existen múltiples aproximaciones. En primer lugar, es posible la existencia de un posicionamiento bajo dos enfoques antagónicos: el apoyo al gobierno de Nicolás Maduro o bien, al de Juan Guaidó⁴, es decir, autoritarismo versus democracia, revolución socialista o imperialismo; en segundo lugar, y de forma más drástica, el respaldo a las intervenciones extranjeras, contrastado con el rechazo a las mismas e incluso el apoyo a intervenciones militares para contener esa posible intervención inicial; y finalmente, posicionamientos más moderados, como el llamado a elecciones y ayudas humanitarias, o bien, la neutralidad del caso, como se establece en el anexo II.

En este sentido, ¿dónde es posible encuadrar al gobierno de Vázquez? De acuerdo a la tabla anexada, las posiciones 1 y 6 suponen posturas extremas ya que consideran el respaldo o apoyo a intervenciones militares; las posiciones 2 y 5 en cambio, son acciones diplomáticas las cuales conducen a reconocer y/o legitimar a uno u otro gobierno; y las 3 y 4 como ya se estableció, serían las más moderadas del caso solicitando soluciones pacíficas o simplemente mostrándose como un Estado neutral frente a la crisis. En este sentido, Luján y López Burián (2023) establecen que llamar a una resolución pacífica a través de elecciones libres y ayuda humanitaria otorga al Uruguay una alternativa en la cual no implica necesariamente reconocer a Juan Guaidó ni tampoco reconocer al gobierno de Nicolás Maduro. Por su

⁴ Presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela y posteriormente proclamado como presidente interino del país.

parte, los autores sostienen que la neutralidad en sí misma no parecería ser una opción a valorar, considerando los altos costos políticos que conlleva, ya que la misma podría colocar al país en una situación tendiente a preservar la situación actual de crisis.

Otro factor a considerar serán las presiones a las que el gobierno de Vázquez estuvo sometido en el plano internacional, regional y doméstico. A nivel internacional, fueron las potencias occidentales las que presionaron para que ocurra un cambio de régimen en Venezuela, con EE.UU. como principal actor y, por otra parte, China y Rusia oficiando de “amortiguador” en favor del gobierno de Maduro. A nivel regional, sucede algo similar, siendo Colombia uno de los Estados más activos en favor de un cambio de régimen, y México siendo el “amortiguador” (Luján y López Burián, 2023).

En el ámbito local las presiones no solo provenían de la oposición, sino que dentro del propio Frente Amplio tampoco hubo un consenso sobre cuál debía ser el rol de Uruguay frente a esta crisis. Entre los más destacados se encontraba el Partido Comunista, el cual se solidarizaba con “el gobierno constitucional de Maduro” o bien, el propio Movimiento de Participación Popular (MPP) rechazando cualquier tipo de injerencia externa en el país. Entre los más moderados y críticos del régimen, se encontraba el Nuevo Espacio, quien repudió la “brutal represión” y le exigía a Maduro el respeto a los derechos humanos en el territorio (Gil, 2019, párr. 2). De esta manera, no es difícil resaltar las posiciones casi antagónicas e irreconciliables dentro del propio partido —que hasta aún hoy perduran—, donde Gil (2019, párr. 3) establecería que bajo este complejo contexto interno, se evitaron abordar “puntos críticos que se consideran de algún modo innegociables”. Esta visión permitió al FA alcanzar acuerdos mínimos y/o genéricos como fue lo establecido en la Mesa Política del 25 de enero de 2019 donde el partido respalda al gobierno de Vázquez por su contribución a “una salida pacífica, basada en el diálogo y el respeto de las normas constitucionales de la hermana República Bolivariana de Venezuela” (Frente Amplio, 2019), lo que constituye —en síntesis— el rol que el gobierno tuvo durante todo el período. Sin embargo, desde el gobierno, Astori no tendría reparos en calificar a Venezuela como una dictadura (El Observador, 2019).

En este sentido es posible destacar el Mecanismo de Montevideo, en el que tanto México como Uruguay se declararon neutrales frente al conflicto, en lo que el canciller uruguayo establecería: “nosotros vamos al diálogo sin condiciones” (Subrayado, 2019). Posteriormente, Uruguay también continuaría trabajando en conjunto con la Unión Europea y el Grupo Internacional de Contacto sobre Venezuela (GCI) de la que también serían parte otros Estados latinoamericanos, y donde en este caso sí se establecería ciertas condiciones o exigencias como el llamado a elecciones. Sin embargo, el canciller Nin aclaró que ello no constituía una contradicción con el Mecanismo de Montevideo, ya que ambos persiguen una solución pacífica para el pueblo venezolano, destacando el artículo 71 de la Constitución venezolana que prevé *referéndums* consultivos para que la propia población resuelva su salida. Por su parte, lo que Uruguay decididamente no acompañó fueron otras precondiciones de la Unión Europea como la liberación de presos políticos, un nuevo registro de electores, entre otros (Subrayado, 2019).

Ciertamente aquí es posible destacar el costo político que representa denunciar al gobierno de Maduro para los diferentes gobiernos de izquierda, los cuales se vieron vulnerables frente a las presiones nacionales e internacionales por lo que buscaron soluciones para intentar remediar esta crisis democrática, institucional y violatoria de los derechos humanos lo antes posible. Asimismo, también es posible considerar el rol del gobierno uruguayo oficiando como Estado mediador del conflicto y en defensa del derecho internacional. Al tiempo que no acompañó a la Unión Europea en ciertas precondiciones, haciendo valer la soberanía nacional en favor del principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados.

Sin embargo, aspectos que la oposición puntualiza es la ausencia de una condena clara y contundente frente a los actos cometidos por Nicolás Maduro, en lo que Csukasi (comunicación personal, 2025) destacó que “a la interna de la derecha y por cómo está conformada, no tiene ningún costo, sino que todo lo contrario [...] mientras que para la izquierda criticar a Venezuela sí tiene costos más altos porque hay uniones entre partidos y demás aspectos”. Un ejemplo de esto es que, a inicios de 2017, Vázquez declaró que el país caribeño es una democracia, con los tres poderes funcionando normalmente (Deutsche Welle, 2017).

Esta podría ser la forma más clara de explicar el comportamiento del gobierno de Vázquez frente a la situación de Venezuela, la cual no fue sencilla de abordar por la crítica situación interna del país caribeño, las presiones internacionales, los cuestionamientos internos y la puja dentro de los propios sectores frenteamplistas. De esta forma, el gobierno de Vázquez, pese a no contentar a propios y ajenos y velando por preservar la gobernabilidad, adoptó una posición intermedia frente a la crisis, donde promovió el diálogo y la búsqueda de una solución pacífica de las controversias respetando el principio de no intervención en los asuntos internos del Estado bolivariano, al tiempo que no denunció en ningún momento las acciones de Nicolás Maduro. De esta forma, resulta pertinente continuar el análisis del gobierno de Vázquez en el marco de UNASUR y OEA.

5.1.3.2. Gobierno de Vázquez y la UNASUR

Uno de los resabios del regionalismo poshegemónico, la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), fue uno de los procesos de integración de mayor importancia para el Frente Amplio en su programa. En el mismo, se menciona al organismo 14 veces, siempre con un tono positivo, e incluso se afirma que es “el proceso más ambicioso de concertación política de nuestro subcontinente” (CNPFA, 2014, p. 147). En el mismo sentido, los parlamentarios frenteamplistas entrevistados, tanto Daniel Caggiani (comunicación personal, 2025) como Constanza Moreira (comunicación personal, 2025), afirmaron que este fue un proyecto de integración muy importante, que proponía una visión latinoamericana. Además, también se afirma que se buscará “impulsar a través de la UNASUR, la rediscusión del Sistema Interamericano de Defensa” (p. 147), lo que será relevante más adelante en el análisis.

Es preciso entender, a la hora de analizar dicho organismo, en qué contexto surgió y cuál fue su evolución durante los años en los que la cuestión de Venezuela se tornó más relevante, lo que coincide con el segundo mandato de Tabaré Vázquez en Uruguay.

Como se mencionó anteriormente, la UNASUR es un organismo creado durante el regionalismo poshegemónico, caracterizado por una coincidencia generalizada de gobiernos de izquierda en la región, y bajo una noción más política de la integración, que iba más allá de los términos económicos (Cancela, comunicación personal, 2025). En suma, una coincidencia ideológica. Chávez, entonces presidente de Venezuela y uno de los mayores representantes de este fenómeno, acompañó este proceso de integración.

Las falencias de la UNASUR, sin embargo, empezaron a hacerse ver una vez esta manera de hacer regionalismo dejó de ser la norma. Los gobiernos de Latinoamérica, que viraban hacia la derecha, la tomaron como un bloque ideológico que no los representaba. Según Arteaga y Trenchi (2019, p. 62), la delicada situación venezolana tuvo que ver: “la crisis de UNASUR se encuentra en parte ligada a Venezuela y al régimen dictatorial de Nicolás Maduro”, además de que el país vetó al Secretario

General, lo que generó, según Caggiani (comunicación personal, 2025) un vaciamiento institucional del organismo, pues desde el 31 de enero de 2017 se encuentra con este cargo vacante, hecho que incluso preocupó a Vázquez (Presidencia Uruguay, 2017b). Esta crisis se acrecentó con el abandono del bloque por parte de seis de sus Estados miembros (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú), los cuales habían experimentado un viraje político hacia la derecha. Uruguay, todavía con un gobierno de izquierda, no siguió los pasos de sus vecinos que abandonaron el bloque en medio de la compleja situación del país caribeño.

Ahora bien, respecto a lo que tiene que ver con el bloque a nivel del Frente Amplio, el programa del mismo para el período estudiado menciona el Protocolo Adicional de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, en el que se destaca la idea de que “sin democracia, no hay integración” (CNPFA, 2014, p. 147). De este modo, resulta relevante analizar cómo se posicionaron tanto el partido como el gobierno respecto al bloque y su tratamiento de la crisis democrática de Venezuela.

En este sentido, se puede ver que desde el gobierno, el 31 de marzo de 2017, se lanzó una declaración conjunta con otros países en la que se subraya su condición de miembros de la UNASUR. En la misma, la situación institucional de Venezuela es expresamente condenada, alegando que los poderes no tienen una clara división. Se destaca que se insta al diálogo para resolver la situación, pero también se hace un llamado por “el pronto restablecimiento del orden democrático” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017, párr. 4). Esto resulta llamativo dada la ya mencionada declaración que Vázquez hizo en 2017 respecto a la respetabilidad de los tres poderes en Venezuela. Entonces, ahora se puede ver un posicionamiento favorable al diálogo, pero que no ignora la realidad de una alarmante situación. Sin embargo, no hubo pronunciamientos respecto a la situación de DD.HH. en el país.

En lo que refiere a las posiciones intrapartidarias respecto a la UNASUR, se puede ver que la Mesa Política Nacional del Frente Amplio (entendida como el partido en su conjunto) emitió dos declaraciones, una el 3 de junio de 2016, y otra el 31 de marzo de 2017, coincidente con la ya mencionada declaración conjunta. La primera de ellas, en su primer punto, afirma que el diálogo es la única forma de resolver la situación del país caribeño. En su segundo punto afirma que “respalda las acciones llevadas adelante por parte de la UNASUR en la búsqueda de una solución encuadrada en la Constitución” (El Observador, 2016, párr. 5), y en el tercero, que “entiende que en Venezuela existe un conflicto político de larga data, pero no una situación de alteración del orden constitucional” (párr. 6), lo que da cuenta de una visión que está lejos de ser negativa respecto a la situación venezolana.

Sin embargo, en la segunda declaración, que no alcanzó la unanimidad dentro del partido, se definieron cinco puntos, entre los cuales se destaca el cuarto, el cual aspiraba que la UNASUR fuera un canal de diálogo, concebido como la única manera en la que la tensión que aqueja al país caribeño pueda resolverse, según el primer punto de la declaración. Además, se hace referencia a que la decisión tomada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia venezolano “desestabiliza el orden institucional” (Mesa Política Nacional del Frente Amplio, 2017, párr. 4). De esta manera, se pueden hacer dos observaciones: la continuidad respecto a la centralidad otorgada al diálogo como mecanismo de resolución, y el cambio respecto a la percepción de la situación venezolana, teniendo la segunda declaración un tono más condenatorio que la primera. Es preciso tener en mente que la situación del país, si bien ya mostraba sus quiebres en lo que a institucionalidad y democracia respecta, fue progresivamente deteriorándose, lo que también puede ser una causa de este cambio.

Ahora bien, estas consistían en declaraciones en conjunto del Frente Amplio. Sin embargo, se pueden ver algunas divisiones a la interna del partido: el Partido Comunista, fue contrario al punto de que

hubiese una desestabilización del orden institucional. Roberto Chiazzaro (en El País, 2017), por su parte, halló positivo el hecho de que ninguna de las dos declaraciones (la del Frente Amplio y la de UNASUR) considerara lo ocurrido como un golpe de Estado. Por otra parte, José Carlos Mahía, legislador también frenteamplista, pero perteneciente a Asamblea Uruguay, uno de los sectores más críticos respecto a la situación de Venezuela, afirmó que "la disolución del Poder Legislativo es sinónimo de golpe de Estado", y respaldó la resolución del gobierno uruguayo en el marco de la UNASUR (en El País, 2017, párr. 10).

Resulta pertinente lo señalado por la senadora Constanza Moreira (comunicación personal, 2025), quien afirmó que los cuidados que se tuvieron para impedir el aislamiento de Venezuela fueron también resguardando a la UNASUR, en el entendido de que esta constituía un importante proceso de integración sudamericano independiente de EE.UU. que dejó la era progresista.

Un dato útil a la hora de analizar el comportamiento del Frente Amplio y su gobierno ante la crisis de Venezuela en el marco de la UNASUR es comparar cómo fue su posicionamiento en el bloque respecto al *impeachment* a Dilma Rousseff. En este sentido, se puede encontrar que el gobierno de Uruguay preparó y promovió una declaración en apoyo a la mandataria brasileña en el marco de la UNASUR, pues entendían que el orden institucional de Brasil no estaba siendo respetado (Reuters, 2016). Por su parte, la Mesa Política Nacional del Frente Amplio fue sumamente dura en una de sus declaraciones, incluso considerando que hubo un "golpe de Estado parlamentario" (El País, 2016b, párr. 1), lo que se condice con la posición del entonces Secretario General de la UNASUR, Ernesto Samper, sobre la posibilidad de un golpe de Estado en Brasil. De esta manera, se puede ver que la condena desde el partido a la situación en Brasil fue considerablemente más pronunciada que la que se hizo a la situación de Venezuela.

Otro elemento a destacar del accionar de Uruguay en el marco de UNASUR con respecto a Venezuela, es el hecho de que, como se dijo anteriormente, el país oriental no se haya retirado de UNASUR. Además, cuando hubo un retiro masivo de Estados miembros, Uruguay decidió no unirse al Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), que intentaba ser un sustituto de la misma, ni al Grupo de Lima, que se veía como una alternativa a la inoperancia de UNASUR para lidiar con la crisis de Venezuela (Caetano et al., 2021).

En suma, el tratamiento de la cuestión de Venezuela por parte del Frente Amplio y su gobierno en el marco de UNASUR se vio limitada por el contexto crítico que el bloque enfrentaba, el cual, se argumenta, es también consecuencia de la crisis venezolana. El Frente Amplio como partido, a un nivel discursivo, consideró a la UNASUR como el bloque relevante para la discusión del tema. Sin embargo, las serias limitaciones que la organización regional presentaba no permitieron encontrar una solución a la situación venezolana, más allá de las intenciones del gobierno uruguayo.

5.1.3.3. Gobierno de Vázquez y OEA

El otro organismo donde se buscó tratar el tema de la situación de Venezuela fue en la Organización de Estados Americanos (OEA), lo que se intentó desde diversos lugares que daba el bloque.

En primer lugar es preciso ubicar a la OEA en el entendimiento que el Frente Amplio tenía de la misma. Según el senador Daniel Caggiani (comunicación personal, 2025), desde el partido siempre se miró al organismo de manera recelosa, entendiendo que era, de alguna manera, un resabio del imperialismo de

Estados Unidos ante América Latina, lo que deja ver una perspectiva contraria al panamericanismo, incluso poniendo a EE.UU. en un rol antagónico. Además, en el programa de gobierno el organismo es mencionado en una sola ocasión, en la que se lo describe como “un espacio de relacionamiento internacional que debe ser reformulado tanto en su orgánica como en sus objetivos” (CNPFA, 2014, p. 139), lo que da cuenta de la insatisfacción sobre el mismo, aunque se puede notar que tampoco se lo rechaza abiertamente, y lo propuesto tiene más que ver con un cambio de foco que con una denuncia al organismo.

En segundo lugar, uno de los pilares de la OEA es la defensa de la democracia, tal como lo establece su Carta Democrática Interamericana en la que se afirman diversos principios democráticos que todos sus Estados miembros deben seguir y defender (Organización de Estados Americanos, 2001), por lo que analizar el comportamiento del gobierno de Uruguay, así como el del partido del Frente Amplio respecto a la crisis de Venezuela en este organismo resulta pertinente. Entonces, es preciso preguntarse, ¿qué papel desempeñó la OEA, tanto para el gobierno como para el Frente Amplio como partido, respecto a la crisis de Venezuela?

Como punto de partida, se puede ver que en diversas declaraciones se rechaza tanto el discurso como el accionar del organismo desde el nivel gubernamental. En 2016, Vázquez afirmó que las condiciones para la aplicación de la Carta Democrática Interamericana no estaban dadas (Presidencia Uruguay, 2016d), lo que ratificó en 2017 (Presidencia Uruguay, 2017c). En esta misma línea, también en 2017, Nin Novoa instruyó a la representación de Uruguay ante el organismo que, de hacerse presente la posibilidad de aplicar la Carta Democrática a Venezuela en el Consejo Permanente de la OEA, rechace tal moción (Presidencia Uruguay, 2017d). Dado que una decisión de ese tipo sería netamente negativa, pues “lo único que hace es aislar al país y a su pueblo de los organismos formales de discusión que han venido tratando de solucionar la crisis” (párr. 1).

Respecto a las posiciones a la interna del Frente Amplio, en la ya mencionada Mesa Política del 31 de marzo del 2017, el partido “exhorta a las autoridades de la OEA a ajustar su accionar a efectos de ayudar a estabilizar la región, no realizando una injerencia inapropiada en este delicado proceso” (Mesa Política Nacional del Frente Amplio, 2017, párr. 5), lo que se contrasta con la fe depositada en UNASUR en este mismo documento. Poco tiempo después, el 27 de mayo de 2017 la fuerza política de izquierda se pronunciaría nuevamente de manera contraria a la OEA, esta vez en una declaración del marco del Plenario Nacional del Frente Amplio (en UyPress, 2017, párr. 4), cuyo tercer punto es “rechazar la actitud que ha venido desarrollando en este tema [crisis de Venezuela] la Organización de Estados Americanos en la figura del Sr. Secretario General, Dr. Luis Almagro Lemes”. Además, el primer punto de la declaración respalda el manejo de la situación por parte del gobierno uruguayo, y mantiene la misma línea del gobierno de abogar por el diálogo como solución. Es pertinente señalar lo que dijo Daniel Caggiani (comunicación personal, 2025), quien argumentó que la OEA tuvo una deriva política con Luis Almagro al frente, que vinculó con una “lógica político-ideológica más que institucional”.

Uno de los elementos más polémicos en lo que refiere a política exterior del tercer gobierno frenteamplista, que posee puntos de contacto con el bloque panamericano, fue la situación del antes mencionado Secretario General de la OEA, Luis Almagro, quien fuera Ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de José Mujica. Diversas declaraciones, tanto desde el gobierno como desde el partido, expresan su descontento con la actuación del excanciller respecto a Venezuela en el marco de la OEA. Almagro (Iniciativa Democrática de España y las Américas, 2017) había instado al Consejo Permanente de la OEA a activar la Carta Democrática ya en 2016, cuando presentó un informe sobre la situación en Venezuela, y cómo esta ameritaba la activación de dicho mecanismo. Esto generó

que Vázquez, unas semanas más tarde, afirmara que no estaba de acuerdo con la actitud de Almagro (Presidencia Uruguay, 2016d). Estas declaraciones resonaron a la interna del Frente Amplio, como se puede ver en la ya mencionada declaración del Plenario Nacional del 27 de mayo de 2017.

Esta animosidad entre Almagro y su entonces fuerza política se intensificó tras los dichos del primero respecto a la situación venezolana en 2018, donde dijo que se debía buscar una solución lo más pronto posible, y no descartaba la intervención militar (Deutsche Welle, 2018). Esto generó que el Secretariado Ejecutivo del Frente Amplio (2018, párr. 3) emitiera una declaración pocos días después, en la que se expresa rechazo a las palabras de Almagro, entendiendo que estas se alejan de los principios del partido. Además, la declaración ataca a la OEA al enunciar que el “rol de los organismos internacionales debe ser ayudar a la resolución de conflictos, no agudizarlos”. Desde el gobierno, Vázquez (en El País, 2018, párr. 3) dijo que estos dichos “no [lo] sorprendieron”, por la actitud que había tenido a lo largo de su mandato como Secretario General, y aseveró que su posición se alejaba de la del Frente Amplio. Nin Novoa (Presidencia Uruguay, 2018b, párr. 3), por su parte, dijo que “si hay una palabra que Uruguay detesta, es intervención”, en referencia a los dichos de Almagro.

Estos hechos culminaron con la expulsión del excanciller de las filas del Frente Amplio en diciembre de 2018 (Plenario Nacional del Frente Amplio, 2018b), alegando el anteriormente mencionado incumplimiento, destacándola como “la violación más grave de los principios que caben imaginar”, según el Tribunal de Conducta Política del Frente Amplio (en Deutsche Welle, 2018b, párr. 5), y el retiro del apoyo de la fuerza política en caso de buscar una reelección en la OEA.

Por otro lado, ya en 2019, y con Guaidó como presidente proclamado de Venezuela, el canciller Nin Novoa participó de una reunión de la Comisión de Asuntos Internacionales del Parlamento de Uruguay. El canciller explicó la posición de Uruguay ante la OEA, específicamente respecto a los hechos ocurridos el 23 de febrero de 2019, cuando se intentó ingresar ayuda humanitaria al país caribeño. En la misma, aclaró que la postura de Uruguay ante la ayuda humanitaria enviada a Venezuela no fue contraria a la ayuda en sí, sino a que la misma fue “utilizada políticamente [...] a todas luces” (Comisión de Asuntos Internacionales, 2019, p. 6). En esta misma reunión, Pablo González, diputado frenteamplista, criticó a la OEA por estar “deslegitimada”, dado el reconocimiento de la misma a Guaidó (p. 18) y felicitó al gobierno uruguayo, tal como hizo el Frente Amplio en las previamente visitadas declaraciones, sobre su accionar respecto a dicho organismo. Por su parte, Chiazzaro, quien era en ese momento presidente de la Comisión, reafirmó al diálogo como única vía de salida. Meses más tarde, la tensión entre Uruguay y OEA se ilustraría en el hecho de que Uruguay se retiró de la 49^o Asamblea General del organismo, por la representación de la Venezuela de Guaidó, la cual, según el Estado uruguayo, socavaba la credibilidad del organismo, dado que Venezuela no formaba parte del mismo (Presidencia Uruguay, 2019).

Sin embargo, con excepción de la exclusión de Almagro del Frente Amplio, lo que se ha dicho hasta ahora sobre la OEA ha sido a nivel discursivo. Pero en el gobierno de Vázquez se dio un acontecimiento histórico: el retiro de Uruguay del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (Presidencia Uruguay, 2019b), hecho también ligado a la situación de Venezuela.

Esta decisión trasciende el choque entre el gobierno de Vázquez y Almagro, ya que el programa del gobierno del Frente Amplio en 2014 explícitamente señala que se pretende “impulsar conjuntamente la denuncia del obsoleto Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca” (CNPFA, 2014, p. 138). La denuncia del TIAR está relacionada directamente con el impulso a la UNASUR para replantear el

sistema continental de defensa. Sin embargo, esto no fue una decisión tomada inmediatamente, y se deben tener otros elementos en cuenta a la hora de estudiarla.

En primer lugar, la denuncia del tratado se dio en 2019, con el gobierno frenteamplista en sus últimos meses de gestión, lo que da cuenta de que no era una prioridad para el gobierno el lineamiento partidario expresado en el programa. En segundo lugar, se da a partir de un hecho concreto, que es la activación del TIAR para resolver la compleja situación en Venezuela. En este sentido, Nin Novoa (Presidencia Uruguay, 2019b, párr. 1) explicó que esta decisión se tomó porque se consideró al instrumento “obsoleto, inconducente y por su uso inapropiado”, luego de entender a la resolución del 23 de septiembre de 2019 como una vía que permitía la intervención en el país caribeño, lo que Uruguay nunca justificaría, según el canciller. Cancela (comunicación personal, 2025) se encuentra en una línea de pensamiento parecida a la de Nin Novoa, pues considera que el TIAR es una “rémora de otro tiempo”, además de ser “en sí mismo un instrumento ideológico”, dado que nació en el contexto de la Guerra Fría, y resaltó que nunca fue efectivo, e incluso demostró ser inoperante, dando el ejemplo de la Guerra de las Malvinas.

En lo que respecta a las posiciones intrapartidarias, se puede ver que el Secretariado Ejecutivo del Frente Amplio (2019) respaldó el accionar del gobierno. Constanza Moreira (comunicación personal, 2025), por su parte, habló de la preocupación que había en el partido respecto a una posible intervención militar en el continente, destacando que se trata de una región en la que los conflictos bélicos no suelen ser un problema, y colocando a EE.UU. en un rol antagónico, pues según la senadora “siempre se mete en los conflictos”. Cabe resaltar que la senadora dijo “hay que terminar con el TIAR, ¿qué asistencia recíproca?”. Daniel Caggiani (comunicación personal, 2025) también habló del mecanismo, afirmando que la denuncia de Nin Novoa al mismo fue acertada, y consideró que es algo que ya no tiene sentido, e incluso no fue operativo cuando correspondía su aplicación, haciendo referencia a la Guerra de las Malvinas, lo que se condice con lo expresado por Cancela.

Por otro lado, se puede ver que tanto a nivel gubernamental como partidario se tenía una visión negativa del TIAR, enmarcada en el anacronismo del mismo, aunque también con ciertos tintes que se pueden llamar “antiimperialistas” respecto a EE.UU. del lado partidario.

Otro elemento destacable es la antagonización que se hace entre UNASUR y OEA, incluso desde el programa, pero también en las declaraciones: la mayoría en lo que respecta a Venezuela en el marco de la OEA son negativas, lo que no es el caso de la UNASUR. En suma, el tratamiento de la cuestión de Venezuela en OEA fue más homogéneo que el que se vio en UNASUR, y da cuenta de una posición totalmente contraria a una posible intervención.

5.2. Gobierno de Luis Lacalle Pou (2020-2025)

Tras culminar el estudio del período comprendido entre 2015 y 2020, el siguiente bloque de este capítulo se centra en el Gobierno de Luis Lacalle Pou y la Coalición Republicana en el período 2020 - 2025. De esta manera, se pretenden analizar los mismos puntos que en el anterior gobierno, con la diferencia de que, en esta ocasión, las que fueron dos secciones, para UNASUR y OEA, en este período serán estudiadas en conjunto.

5.2.1. Contexto general

Antes de estudiar este gobierno, es preciso señalar el contexto en el que se encontraba al inicio de su mandato, a nivel nacional, regional, y global, pues es en el marco de estas condiciones que se desarrolla la política exterior.

En lo que respecta al nivel nacional, este fue el fin del ciclo frenteamplista de 15 años, y constituyó el primer gobierno de la Coalición Republicana, unión informal compuesta por el Partido Nacional, el Partido Colorado, Cabildo Abierto, y el Partido Independiente⁵, lo que representaba la primera vez que estas fuerzas se lanzaban como alianza electoral para el balotaje. Además, la situación económica presentaba desafíos, donde el crecimiento era bajo y el déficit fiscal era importante (Nocetto, Piñeiro y Rosenblatt, 2020). Si bien hay ejemplos de coalición anteriores entre blancos y colorados, nunca se había dado un gobierno con tal compartimentación, aunque no fuesen el mismo lema. Sin embargo, se puede encontrar un programa de gobierno de esta fuerza política, que llamaron “Compromiso por el País”, presentado en noviembre de 2019 y firmado por los líderes de los partidos integrantes de la Coalición, en el que estos declaran: “Hasta el 27 de octubre fuimos competidores. Hoy ya no lo somos” (Compromiso Por El País, 2019, p. 2).

A nivel regional, la situación de Venezuela cada vez mostraba un deterioro más profundo, y este país ya se encontraba suspendido del MERCOSUR, a diferencia de lo que sucedía con Vázquez cuando inició su segundo mandato. Por otro lado, en el MERCOSUR ya no se encontraba la coincidencia ideológica que sí tuvo Vázquez en sus primeros años: en 2020, el Presidente de Argentina era Alberto Fernández, y el de Brasil era Jair Bolsonaro. Además, el modelo del regionalismo poshegemónico se había agotado completamente, lo que supuso una resignificación de la integración latinoamericana.

Y a nivel global, lo primero que se debe destacar es la pandemia de COVID-19 que conmocionó al mundo, la cual fue declarada como emergencia sanitaria Uruguay apenas 12 días luego de la asunción presidencial. Esta situación también afectó significativamente los dos niveles previamente mencionados. Por otro lado, la rivalidad entre Estados Unidos y China cada vez se acentuaba más, y la invasión rusa a Ucrania reconfiguró las relaciones internacionales. En suma, como cualquier gobierno, el contexto en el que se dio influyó en su accionar, y la política exterior no escapa a dicha realidad.

5.2.2. Inserción comercial

En primer lugar, se estudiarán los aspectos relativos a la inserción comercial que el gobierno desarrolló, tomando en cuenta el rol tanto del poder ejecutivo, como de los principales partidos que compusieron la coalición.⁶ De este modo, lo primero a tener en cuenta es cómo se desempeñó en lo que respecta al MERCOSUR.

⁵ Partidos que estuvieron en la totalidad del mandato, lo que excluye al Partido de la Gente (disuelto en 2022) y al Partido Constitucional Ambientalista, que se unió a la Coalición Republicana en 2024.

⁶ El criterio para determinar estos “principales partidos” fue la trascendencia que tuvieron dentro de la Coalición Republicana durante el período 2020-2025, lo que excluye al Partido de la Gente así como al Partido Constitucional Ambientalista.

5.2.2.1. MERCOSUR

Para estudiar el rol de los partidos políticos de la Coalición Republicana en lo que respecta al bloque, el primer paso es revisar los programas individuales de cada partido, así como el programa de gobierno planteado por la Coalición en conjunto.

En el caso del Partido Nacional, se puede apreciar que en su programa (Partido Nacional, 2019) al MERCOSUR se lo menciona 18 veces, de las cuales se puede destacar un elemento cualitativo: en diversas menciones se lo ve desde una óptica negativa, o, al menos, no positiva. En su esencia, estas menciones señalan como “culpable” al MERCOSUR de los resultados no favorables (según el programa) para Uruguay en materia de inserción comercial. Entre estas menciones se pueden encontrar: “la temática comercial del Mercosur perdió importancia [...]. Esto condujo a un aislamiento del bloque” (p. 29); “el mal funcionamiento del MERCOSUR” (p. 66), entre otras.

Esto da cuenta de que, ya desde el programa de gobierno del partido al que pertenece el Presidente, se tiene una visión firmemente crítica del bloque, siendo una de las ideas centrales del programa que el MERCOSUR recupere la mencionada faceta comercial para la que fue creado. Sin embargo, se debe señalar que, aunque la crítica exista y sea firme, también se ve al bloque como mediador para lograr la apertura comercial (Partido Nacional, 2019).

En lo que respecta al Partido Colorado, desde el título dado al programa se puede ver una conexión con esta investigación, pues se llama “Un Pequeño País Modelo”, en referencia a las palabras de Batlle y Ordóñez en 1908 desde París. En el programa, el Partido Colorado menciona al bloque 14 veces, y aunque también se muestra crítico con el MERCOSUR, su crítica resulta menos dura que la del Partido Nacional. Además, habla de algunos logros del mismo, tales como el TLC con Chile (ACE-35), el acuerdo con la UE de 2019 y el texto acordado con EFTA (Partido Colorado, 2019). Esto también se refleja en la frase “vamos a trabajar por un cambio en la naturaleza del Mercosur que nos libere para negociar con otros países” (p. 67). También resulta destacable la orientación comercial del programa, en el que se afirma que uno de los objetivos es un “país integrado al mundo con una diplomacia comercial” (p. 49).

Para el programa de gobierno de Cabildo Abierto el bloque es mencionado solamente cinco veces, y, si bien se habla de la flexibilización del mismo, se nota un apoyo a impulsar la integración de Uruguay desde el MERCOSUR (Cabildo Abierto, 2019), lo que recuerda al programa del Frente Amplio. En este sentido, Fernández Luzuriaga (comunicación personal, 2025) también habló sobre la diferenciación “mercosuriana” entre Cabildo Abierto y los dos partidos tradicionales. De cualquier manera, en el programa también se expresa que “El Mercosur no puede ser transformado en un bloque ideológico ni ahogarse en retórica vacía”, aunque esta afirmación es matizada con lo establecido inmediatamente después, en donde se afirma que el MERCOSUR es “el principal destino de nuestros productos con medio y alto valor agregado, que son imposibles de colocar en otros mercados” (p. 89). En otras palabras, el programa de Cabildo Abierto ve al MERCOSUR desde una óptica relativamente más positiva que los otros partidos de Coalición estudiados.

El último programa individual a ser abordado es el del Partido Independiente (2019). En este, se puede ver que no hay una sección específica sobre política exterior, sino que es mencionado en un subcapítulo de política económica. El mismo está en sintonía con los otros siendo crítico del MERCOSUR y las

restricciones que el mismo impone a los intereses de Uruguay, destacando además, la gran asimetría de intereses nacionales con los del resto de los países del bloque.

En cuanto al programa en conjunto de la Coalición, se puede encontrar que la palabra “MERCOSUR” se menciona solamente tres veces, todas ellas desde una óptica crítica e incluso negativa, y se afirma que “el país ha quedado encerrado en un Mercosur bloqueado y aislado del mundo” (Compromiso Por El País, 2019, p. 16).

Todos estos programas tienen dos elementos destacables. Por un lado, la crítica que hacen a la conducción de la política exterior durante los gobiernos frenteamplistas, a la cual acusan de haber estado supeditada a las ideologías. La concordancia respecto a este punto se ve en el programa propuesto como coalición, en el que se afirma que pasaron “años de una política exterior movida por las “afinidades ideológicas” (Compromiso Por El País, 2019, p. 16). Por otro lado, una mirada que resulta más economicista de la política exterior (Fernández Luzuriaga, 2020). Se puede ver que entre los partidos integrantes de la Coalición hay un consenso generalizado en política exterior, como demuestra el programa que estos firmaron. Ahora bien, lo que se maneja en los programas de gobierno son filosofías que funcionan como guía (Albertoni, comunicación personal, 2025), pero es preciso también ver cómo se desarrollaron estas nociones a lo largo del mandato, según la información primaria y secundaria recabada.

En este sentido, se pueden ver algunas declaraciones del presidente Lacalle Pou. Uno de los momentos más representativos de su postura se dio en la Cumbre del MERCOSUR que celebraba los 30 años del bloque, llevada a cabo en marzo de 2021. En ella, Lacalle Pou afirmó que el MERCOSUR “lo que no puede ser y no debe ser es un lastre” (Presidencia Uruguay, 2021), lo que generó tensiones, sobre todo con el presidente argentino Alberto Fernández, quien tomó esta declaración como un ataque (Sanahuja y Damián Rodríguez, 2024). Sin embargo, se debe destacar que Lacalle Pou, más allá de hacer estas declaraciones, nunca dejó de afirmar la importancia del MERCOSUR como bloque, pero tampoco tuvo reparos en aclarar que Uruguay avanzaría, ya fuese con el MERCOSUR (lo que consideraba ideal), o solo. Esta tensión con el bloque continuaría durante el mandato en más de una ocasión, pero se pueden destacar lo dicho durante la Cumbre del MERCOSUR del ocho de julio de 2021, en la que Lacalle Pou (en Luján, 2023, p. 30) afirmaría que “el mundo no nos va a esperar [...] hacia allá va el Uruguay y ojalá que vayamos todos juntos, pero lo que está claro es que allá vamos”. López Burián y Hernández Nilson (2020) afirman que el enfoque en política exterior de la Coalición Republicana significó una pérdida de importancia relativa del MERCOSUR, lo que se confirma al estudiar los programas y declaraciones de los partidos que la componen.

Este discurso sería acompañado posteriormente por hechos concretos. En diciembre de 2021, Uruguay vetaría la declaración propuesta por sus socios del MERCOSUR sobre la reducción del Arancel Externo Común, y no firmaría la declaración emitida al terminar la LIX Cumbre de Jefes de Estado donde se discutió este tema (Observatorio de Política Exterior Uruguay, 2021). La razón que motivó al gobierno de Lacalle Pou a tomar esa decisión se justifica por la respuesta negativa de los demás miembros a la posibilidad de flexibilizar el bloque respecto a la celebración de acuerdos comerciales bilaterales (Pose, 2021). Un año después, y tras un momento tenso entre Fernández y Lacalle Pou, en el que el mandatario argentino acusó al uruguayo de buscar una ruptura, Uruguay volvió a quedar por fuera del documento oficial producido en la Cumbre (Parlasur, 2022).

También desde Presidencia se puede ver la posición de los tres cancilleres: Ernesto Talvi, Francisco Bustillo, y Omar Paganini, las cuales eran en esencia las mismas que las de Lacalle Pou. Talvi, en su

corto pasaje por Cancillería, pidió un MERCOSUR “de unidad con flexibilidad” y su modernización en el Consejo de Mercado Común del bloque (en El País, 2020, párr. 1). Bustillo por su parte habló del inmovilismo del MERCOSUR y también de la necesidad de modernizarlo, aclarando que no existía voluntad de ruptura por parte de Uruguay (Presidencia Uruguay, 2022), y expresando que el objetivo era lograr “el mejor MERCOSUR posible” que funcione como una “escalera al mundo” (Bustillo, 2020, p. 3). El último canciller de este período, Paganini, también habló de la proactiva búsqueda de flexibilización del bloque. En 2024 halagó el cambio de posición de Argentina, afín a los planteos de Uruguay sobre los acuerdos extrabloque (lo que se verá más adelante), sin dejar de afirmar que el escenario ideal es que el bloque negocie en conjunto. En este sentido, afirmó que se estaban “dando pasos hacia una mayor apertura” (Subrayado, 2024, párr. 3).

De esta manera, se puede ver que los tres cancilleres que el Uruguay tuvo durante el gobierno de Coalición fueron consistentes en su visión del MERCOSUR. Los mismos abogaban por la mayor flexibilización. El subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores desde 2022 hasta 2025, Nicolás Albertoni (comunicación personal, 2025), afirmó que lo que hubo respecto al MERCOSUR durante el gobierno de la Coalición fue un “cambio de énfasis” en lo que respecta al bloque. Si bien los gobiernos que lo antecedieron también hablaban de flexibilización, fue este el que finalmente dio el golpe sobre la mesa y accionó respecto a sus declaraciones, idea que es compartida por el senador Sebastián Da Silva (comunicación personal, 2025). En el mismo sentido, Barceló (2023, p. 19) calificaría al discurso del presidente como “mucho más radical”, alegando que esta era una diferencia simplemente discursiva entre el Frente Amplio y la Coalición Multicolor, lo que es reafirmado por Csukasi (comunicación personal, 2025).

Para analizar la posición de los partidos de Coalición respecto al MERCOSUR, más allá del programa, es preciso considerar lo dicho por Barceló (2023) y reafirmado por Da Silva (comunicación personal, 2025), sobre la preponderancia del Poder Ejecutivo en la política exterior: Lacalle Pou llevó a cabo una diplomacia presidencial, característica del Partido Nacional, lo que limita el papel que puedan cumplir los partidos actuando como tales. Esto se puede ver en la escasa cantidad de declaraciones del Partido Nacional sobre política exterior, de lo que se puede inferir que las posiciones de la figura de Lacalle Pou como presidente son, en buena medida, la expresión de su partido. Esto se puede ilustrar con lo dicho por Da Silva, quien afirma que la regla del consenso en MERCOSUR (en clara referencia a la Resolución 32/00) encorseta al gobierno a la hora de negociar con otros países, palabras muy similares a las dichas por Lacalle Pou respecto al bloque.

También se puede encontrar sintonía entre los otros partidos de la Coalición y el gobierno en algunas declaraciones. El Partido Colorado (2021, párr. 6), por ejemplo, subrayó en 2021 la importancia de continuar el diálogo con el MERCOSUR, para “articular nuestra vocación regionalista con una apertura al mundo”, y en 2023 reafirmó estar en sintonía con la idea de modernizar el bloque (Partido Colorado, 2023). Respecto a Cabildo Abierto, el senador cabildante Marcos Methol (Barrios, 2024, párr. 3) afirmó que “salir del Mercosur ya no es una opción para ningún partido”, aunque aclaró que el funcionamiento del bloque lejos estaba de ser perfecto, siendo una declaración que, aunque mínimamente, antagoniza con el discurso de Lacalle Pou respecto a que Uruguay iría al mundo, solo o acompañado por sus socios. Esta diferencia es coincidente con el programa de Cabildo Abierto, que le dio un mayor énfasis al MERCOSUR.

Entonces, la coincidencia entre los partidos de la Coalición sobre qué camino seguir respecto al MERCOSUR fue generalizada. A pesar del consenso entre blancos, colorados e independientes, Cabildo Abierto fue el integrante de la coalición que más matices presenta, aunque este no resultara

sobremanera influyente en la política exterior (Fernández Luzuriaga, comunicación personal, 2025). Albertoni (comunicación personal, 2025) afirma que la principal característica de esta postura fue la proactividad. En contraste con la estrategia adoptada por el anterior gobierno, que quedaba “a la espera” del MERCOSUR. En cambio, el gobierno de la Coalición tomó medidas efectivas para hacer saber su posición, aunque dejando en claro que el escenario ideal siempre era el acompañamiento del bloque, pero entendiendo que se debe avanzar con o sin él. En este énfasis se enmarca la búsqueda de acuerdos con países por fuera del bloque (Rocha-Carpiuc, López Burián y Hernández Nilson, 2023). Esta postura se mantuvo hasta el final del gobierno, pues al asumir por última vez la presidencia pro t mpore del bloque, Lacalle Pou afirmó que “hay que abrirse al mundo” (Presidencia Uruguay, 2024, párr. 7).

5.2.2.2. Acuerdos comerciales

Indisociable del rol asignado al MERCOSUR durante el período es la búsqueda de tratados de libre comercio con países por fuera del bloque, así como el TLC entre el MERCOSUR y la Unión Europea. En este sentido, se pueden hallar varios elementos relativos a los partidos de Coalición y los mismos.

En primer lugar, se deben ver los programas. En el Compromiso Por El País (2019), estos no son mencionados directamente, pero sí se menciona dos veces la frase “acuerdos comerciales”, y la palabra “apertura” no tiene ninguna mención. Respecto a los programas de cada partido, en el del Partido Nacional (2019) la palabra “apertura” aparece tres veces, y “acuerdos comerciales” dos, mientras que “libre comercio” solamente una vez, en la que se expresa la defensa del mismo. En el programa del Partido Colorado (2019), hay solo una mención de “libre comercio” relevante (las otras son menciones a TLC pasados), y se puede encontrar la frase “acuerdos comerciales” seis veces, con la particularidad de que en todas las ocasiones se señala la carencia de Uruguay de los mismos, comparando la situación con la de otros países que sí tienen, además de mencionar la “apertura” en cuatro ocasiones. En el caso de Cabildo Abierto (2019), se mencionan los “tratados de libre comercio” una vez, en la que se aclara que estos son importantes mientras sean ventajosos para el país. “Libre comercio” es mencionado dos veces más, pero referido al MERCOSUR, mientras que “apertura comercial” es mencionado cuatro veces, con preponderancia del MERCOSUR, a diferencia de los otros programas. En el caso del Partido Independiente (2019, p. 118), los acuerdos comerciales se mencionan también, afirmando que el MERCOSUR fue un obstáculo para los mismos y que Uruguay debe “contar con un mejor acceso al mercado de los otros países mediante las políticas unilaterales amigables”.

En lo que refiere a los TLC relevantes durante la administración, el primero y más importante de ellos fue el que se buscó con China, el cual se enmarca dentro de la búsqueda de acuerdos con países del Sur de Asia, uno de los puntos del programa de la Coalición (2019). Además, responde a la idea del Partido Nacional de buscar acuerdos de manera bilateral y a la óptica positiva dada a China como actor individual en los tres programas (aunque en menor medida en el de Cabildo Abierto).

El acuerdo con el gigante asiático se transformó en un elemento central de la política exterior del Uruguay cuando China envió la invitación al gobierno uruguayo para avanzar en el mismo. Desde el primer momento Presidencia se remitió a la vocación aperturista planteada por el gobierno al referirse al tratado, teniendo muy presente al MERCOSUR en su discurso (Presidencia Uruguay, 2021b). El anuncio contó con el apoyo tanto del Partido Nacional como del Colorado (Luján, 2023), y, aunque menor, de la mayoría de Cabildo Abierto. Cabe destacar que llevarlo a cabo de manera bilateral o junto al MERCOSUR representó una muy pequeña diferencia para algunos legisladores de los partidos de Coalición (López Burián et al., 2023). Además, Lacalle Pou convocó a todos los partidos políticos para

anunciarlo (Caggiani, comunicación personal, 2025), lo que resalta la coincidencia en este tema a nivel nacional.

Sin embargo, desde Cabildo Abierto se expresó preocupación de que este acuerdo signifique una ruptura con el MERCOSUR (Cabildo Abierto, 2021), y su líder, Manini Ríos, consideraba que el acuerdo debía ser buscado con el bloque, y “no como país chico y aislado” (La Política Online, 2022, párr. 14), reflejando nuevamente la mayor importancia relativa del bloque que le asignaba su partido.

Esta búsqueda de liberalización del comercio con el país asiático haría eco dentro del MERCOSUR, en el que tanto Argentina como Paraguay se opondrían al acuerdo. Por otro lado, Brasil se mostró más receptivo desde su presidencia, aunque su canciller, Mauro Vieira, afirmó que este acuerdo podría destruir al MERCOSUR (Bartesaghi, 2023). Esta tensión, que socavó el progreso del acuerdo, continuó, y generó que Lacalle Pou enfrente a los socios del bloque, acusándolos de no tener voluntad de avanzar en un TLC con China y pidiéndoles una definición respecto a si tenían algún resguardo con que Uruguay avanzara primero en su acuerdo con el país asiático, o si querían ir como bloque, aseverando que “No hay contradicción entre fortalecer el Mercosur y negociar con el resto del mundo” (Presidencia Uruguay, 2023, párr. 1). Meses más tarde, Alberto Fernández reconocería que solicitó a China no avanzar bilateralmente con Uruguay (Soravilla, 2023).

Fernández Luzuriaga (2022, p. 165) consideraba que la búsqueda del TLC con China causaba que Uruguay viera al MERCOSUR “desde un reclamo concreto” que “puede significar la excepción a la regla o la reconfiguración del MERCOSUR”. Albertoni (comunicación personal, 2025) consideró que una limitante que tuvo Uruguay para alcanzar acuerdos bilaterales fue el “proceso de reposicionamiento” hacia el mundo, mediante el cual se pretendía dar a entender a los otros países que negociar bilateralmente con Uruguay no es sinónimo de enfrentarse a Brasil ni Argentina. La comprensión de esto no es generalizada, lo que deja a Uruguay en una posición sensible a la hora de desarrollar la apertura comercial. Lacalle Pou afirmó que la razón de que el TLC con China no prosperara fue que no se logró convencer al MERCOSUR (Fundación Andrés Bello, 2024), dando cuenta del escaso margen de maniobra que tuvo Uruguay en su búsqueda de abrirse al mundo.

El TLC con China se enmarca dentro de un enfoque de inserción internacional que miraba hacia Asia, entendiendo que lograr acuerdos con la región era una buena estrategia a seguir. En este sentido, el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP por sus siglas en inglés) fue otro de los acuerdos buscados durante el gobierno de Lacalle Pou, el cual solicitó el ingreso al acuerdo en 2022 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022). Paganini, por su parte, lo destacó como un paso más en la apertura de Uruguay al mundo (Facultad de Ciencias Sociales, 2024).

Respecto a la visión de los partidos sobre el mismo, se puede ver que el Partido Colorado (2021) ya en 2021 instaba al gobierno a considerar la entrada al acuerdo, lo que fue visto con buenos ojos por Lacalle Pou (Subrayado, 2022). Acorde a esto, en 2022 el partido avaló la iniciativa del gobierno de solicitar el ingreso de Uruguay al mismo (Partido Colorado, 2022). Si bien Cabildo Abierto no se opuso al CPTPP en sí, sí se opuso al Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (TCMP), condición necesaria para ingresar al CPTPP (Cambiaso, 2024).

Sin embargo, la decisión de Uruguay de solicitar el ingreso al CPTPP generó rispideces en el MERCOSUR. Los tres socios de Uruguay emitieron un comunicado, en el marco del Grupo Mercado Común del Mercosur, en el que “se reservaban el derecho de adoptar eventuales medidas para la defensa

de sus intereses en los ámbitos jurídico y comercial en caso de que Montevideo prosiga con un ejercicio de negociaciones individuales” (Pena, Zelicovich, Thorstensen y Mota, 2023, p. 58).

Albertoni (comunicación personal, 2025) afirmó que, más allá de lo que pudiese decir el MERCOSUR, el CPTPP presenta un aspecto técnico interesante. El hecho de que sea público hace que, quien sea que pueda reclamarle a Uruguay, Uruguay le puede responder que se “ponga en la fila”, pues aplicarían los mismos beneficios para ambos, a diferencia del TLC con China. En este, si (en un escenario hipotético) Uruguay lo negocia bilateralmente, los beneficios arancelarios no necesariamente aplicarán para sus socios del MERCOSUR.

Por esta razón, el subsecretario subrayó la ilusión que le confería la posibilidad de que el mismo se concretase. Por otro lado, también aclaró que dos de los países pertenecientes al CPTPP (uno de ellos Canadá) consultaron si la negociación se haría en conjunto con el MERCOSUR o de manera individual (Facultad de Ciencias Sociales, 2024), lo que da cuenta del rol de Estado pequeño del país (si hablasen con Brasil, se puede pensar que no se le haría esa pregunta). Antes de dejar su cargo, Albertoni (en Portal Medios Públicos, 2025) reafirmó su confianza en que en el futuro próximo la adhesión de Uruguay al CPTPP se consolide.

Otro de los acuerdos considerados en esta investigación es el acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR, el cual durante la administración de Lacalle Pou finalizó sus negociaciones (Comisión Europea, 2024). Este acuerdo, como se mencionó anteriormente, lleva más de 30 años de negociaciones, por los que pasaron todos los partidos que han gobernado Uruguay, pero recién en 2024 se llegó a este punto.

Los partidos políticos gobernantes (y la Coalición Republicana que los une) veían con sumo entusiasmo este hecho, de acuerdo a sus programas. Además, estos no emitieron declaraciones al respecto, lo que se interpreta como una aprobación tácita al accionar del gobierno. Esto se explica también por el factor coyuntural del mundo. La reactivación de las negociaciones luego de cinco años de inmovilidad se condice cronológicamente con algunos hechos que reconfiguraron el escenario internacional. Uno de ellos fue la pandemia en 2020, que hizo cambiar las prioridades de todos los países. Luego, dos hechos geopolíticos fueron clave: la invasión de Rusia a Ucrania, y la reelección de Donald Trump en EE.UU., que llevaron a la Unión Europea a replantearse su agenda de política exterior (Csukasi, comunicación personal, 2025; Albertoni, comunicación personal, 2025; Malamud y Schenoni, 2025). Por otro lado, hay un hecho regional: el cambio de gobierno de Brasil, el cual generaba tensiones en las negociaciones por su política climática durante la presidencia de Bolsonaro (Sanahuja y Damián Rodríguez, 2021).

En este escenario, con un MERCOSUR dispuesto a avanzar en las negociaciones, y una Unión Europea con una perspectiva reconfigurada, fue que Uruguay vio una ventana de oportunidad para concretar otro paso en su apertura comercial. Sin embargo, es preciso señalar la naturaleza regional del acuerdo, en la que el factor decisivo fue, como ya se mencionó, la postura de los dos bloques, en uno de los cuales estaba Uruguay. Como Estado pequeño, Uruguay se vio beneficiado por esta reconfiguración, pues le permitió negociar en bloque y, por tanto, en mayor igualdad de condiciones que si lo hiciera de manera bilateral.

5.2.3. Temas políticos

En la próxima sección se abordará la estrategia del Uruguay con respecto al Estado venezolano y su profunda crisis institucional, específicamente considerando a la UNASUR y OEA. En este sentido resulta significativo contemplar cuáles fueron las principales directrices emanadas del programa de gobierno, las visiones de los partidos políticos pertenecientes a la Coalición Republicana, así como las acciones impulsadas desde Cancillería y Presidencia respecto a Venezuela.

5.2.3.1. Gobierno de Lacalle Pou y la cuestión de Venezuela

Bajo el programa conjunto, es preciso destacar el apartado número cinco llamado “Inserción internacional: abrir mercados y hacer alianzas”, que recoge los aspectos fundamentales relativos a la dimensión político-diplomática. Allí se establece la necesidad de un realineamiento de la política exterior ajustada al derecho internacional, la defensa de los valores democráticos y los derechos humanos, el respeto al Estado de derecho, y la solución pacífica de las controversias. El motivo de ello radica en la percepción de la política exterior del gobierno anterior, la cual, según el programa, estuvo “movida por las afinidades ideológicas” (Compromiso Por El País, 2019, p. 16).

En este sentido, quien fuera dos veces presidente de la República, Julio María Sanguinetti, destacaría —previo al *balotaje* de 2019— que “de un lado [están] los que creen que Venezuela es una democracia y del otro lado los que creemos que es una dictadura” (El País, 2019, párr. 9). De esta manera, queda evidenciado la relevancia de la crisis que atravesaba el Estado bolivariano en la política nacional, siendo que “Venezuela se había metido en la campaña electoral uruguaya” (Natalevich, 2024, p. 367). De esta forma, la Coalición Republicana haría un gran énfasis en ello, siendo uno de los asuntos más relevantes en materia de política exterior, donde trasladó duras críticas al Frente Amplio durante la gestión Vázquez (2015-2020), adquiriendo además, una mayor trascendencia y profundización de las asimetrías respecto al FA en el período electoral.

Una vez conocidos los resultados electorales, Luis Lacalle Pou, como nuevo presidente de Uruguay, establece en diciembre del año 2019 que el interés nacional es incompatible con la idea de priorizar un relacionamiento en base a las afinidades ideológicas, rechazando y/o priorizando unos países por sobre otros (Fernández Luzuriaga, 2020). Por esta razón, Lacalle Pou prometió condenar al régimen venezolano en “todos los estrados”, aunque sin romper relaciones diplomáticas, a fin de contribuir a la restauración democrática del país caribeño.

Lacalle Pou afirmó que la postura que ha mantenido Uruguay respecto a Venezuela es una “vergüenza” en lo que agrega que “El régimen de Nicolás Maduro es una dictadura y hay que decirlo donde uno pueda y deba expresar. Nosotros nos sentíamos muy avergonzados de la posición de nuestro país y tenemos que saldar esa deuda con el pueblo venezolano” (La Diaria, 2019, párr. 2).

En diciembre de 2019, en reunión con Tabaré Vázquez, Lacalle Pou estableció —desde la perspectiva de la Coalición— que existe una sobreabundancia de estrados internacionales, la cual conduce hacia la ineficiencia de las mismas, siendo suficiente abordar esta cuestión venezolana desde Naciones Unidas y OEA, destacando su intención de abandonar el Mecanismo de Montevideo (Fernández Luzuriaga, 2020).

Uno de los aspectos más destacables previo al 1º de marzo de 2020 fue su pronunciamiento frente a los mandatarios que debían —o no— asistir en lo que manifestó: “no estoy dispuesto a que en nuestra asunción, esté el dictador Maduro”, además del mandatario cubano Miguel Díaz Canel y el nicaragüense Daniel Ortega. Finalmente establece que esto constituye una “decisión personal” y “que uno tenga relaciones comerciales por el interés nacional es distinto a valorar que se violentan y violan los derechos humanos” (Clarín, 2020)

Bajo esta línea dura y crítica del régimen de Maduro, Lacalle Pou mantiene una coherencia y continuidad desde el momento que asume como presidente en lo relativo a su discurso y posteriores acciones.

De igual forma, su primer canciller y líder del Partido Colorado, Ernesto Talvi, no dudaría (previo al ejercicio de su gestión) en calificar al mandatario de Venezuela como autoritario y dictador, estableciendo que “en Venezuela gobierna una dictadura militar con todas las características: presos políticos, tortura, desapariciones forzadas, exiliados, represión de los medios y control del poder judicial” (Teledoce, 2019). Incluso en febrero de 2020 adelantó que la Asamblea Nacional de Venezuela era el último órgano democráticamente electo y al propio Guaidó como presidente de la misma (Fernández Luzuriaga, 2020).

En marzo de 2020, a días de iniciado el gobierno, el Canciller Ernesto Talvi llevó adelante dos anuncios sustanciales respecto a la OEA y a la UNASUR. A través del Comunicado 21/20, se estableció que “el Gobierno de Uruguay formalizó su retiro de Telesur y Banco del Sur [cuyas] medidas se basan en el principio rector de la política exterior: no integrar uniones basadas en afinidades político-ideológicas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020, párr. 2). Asimismo, dicho comunicado hace mención a la denuncia realizada por el gobierno uruguayo días previos ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH) en la cual el gobierno alertó la situación venezolana sobre las “graves limitaciones a los derechos y las libertades fundamentales que confirman que en Venezuela no rige la democracia ni el Estado de Derecho y que lo antedicho es responsabilidad de quienes ocupan el gobierno” (párr. 7) instando a que se dé cumplimiento por parte del gobierno a los compromisos asumidos con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Sin embargo, un aspecto relevante a mencionar, es la forma de abordar la crisis venezolana por parte del Ernesto Talvi tras asumir funciones como Ministro de Relaciones Exteriores. En este sentido, fue visible la diferencia del canciller respecto al presidente Luis Lacalle Pou quien mantuvo un discurso coherente y consistente en todo momento respecto a la condena de Nicolás Maduro. Por su parte, esto no sucedería de igual forma en el caso de Talvi, quien sostuvo —previo a asumir funciones— un discurso condenatorio y con el mismo ímpetu que el líder del Partido Nacional. Pese a ello, en calidad de canciller Ernesto Talvi en una nota realizada en El Observador (2020) manifestó que:

“Este canciller no va a decir en este rol esa palabra [dictadura] y lo que yo piense personalmente respecto del régimen que gobierna Venezuela dejó de ser relevante en el momento en que asumí este cargo. Basta con mirar lo que pensaba cuando no era canciller, entonces ya van a saber lo que pienso. No cambié de opinión pero como canciller no corresponde que yo use esos términos” (párr. 3).

A través de la presente declaración, queda evidenciado que el pensamiento de Ernesto Talvi no cambió respecto al régimen venezolano, pero queda manifiesta una divergencia entre presidencia y cancillería respecto a cómo deben ser abordadas las relaciones con Nicolás Maduro. Ciertamente estas declaraciones no sentaron bien a sus correligionarios, así como tampoco a líderes nacionalistas, en lo

que de acuerdo con Natalevich (2024, p. 369) esta frase (con o sin su plena conciencia del caso) “iniciaría su camino de salida del gobierno”.

Pese a la idea del canciller Talvi —tomada esta como una eventual estrategia—, la línea del presidente se mantendría sólida en todo momento, siendo Luis Lacalle Pou la voz más resonante y condenatoria hacia Nicolás Maduro, la cual logró —tal cual había establecido— manifestarse en todos los organismos regionales e internacionales posibles.

Entre ellas destaca la XXVII Cumbre Iberoamericana de jefes de estado y de gobierno de 2021, subrayando (en relación a Venezuela) la urgente necesidad de “abrirle las puertas a la democracia” (Lacalle Pou, 2021). Asimismo, lo haría —y de forma más enérgica y condenatoria— en la VI Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en México señalando que:

“Cuando uno ve que en determinados países no hay una democracia plena cuando no se respeta la separación de poderes cuando desde el poder se usa el aparato represor para callar las protestas, cuando se encarcela en opositores, cuando no se respetan los derechos humanos nosotros, en esta voz tranquila pero firme debemos decir con preocupación que vemos gravemente lo que ocurre en Cuba, en Nicaragua y en Venezuela” (Lacalle Pou, 2023).

Posteriormente, esto fue replicado en la VII Cumbre de CELAC en Argentina, donde rechazó la idea de ponerle un tinte ideológico a la organización, destacando que es imperativo para la subsistencia de los foros internacionales y la integración regional, mantenerse al margen de las afinidades políticas y no transformarlo un “club de amigos”, considerando que tras los eventuales cambios de gobierno hacia el otro espectro político, las organizaciones pasarían a quedar inoperantes. Asimismo, condenó el episodio ocurrido en enero de 2023 en Brasil, donde grupos extremistas atacaron la capital del país buscando desestabilizar al recién asumido Presidente Lula.

Por esta razón, propone que no se tenga dentro de la organización “una visión hemipléjica de la defensa de la democracia, de los derechos humanos y las instituciones según el perfil ideológico” (Lacalle Pou, 2023b) aludiendo a que no resulta “saludable” para la organización la ausencia de un criterio único respecto a los valores que allí se pretenden salvaguardar. Esto es una crítica indirecta a la posición de algunos países de la CELAC respecto a Venezuela. En este sentido, Albertoni (comunicación personal, 2025) afirmó la importancia que tenía para el gobierno poder dar a conocer su opinión en los distintos foros, aunque no se estuviera en sintonía con la ideología general presente en el foro.

Tras ello, en Brasil se celebraría la Cumbre de Presidentes Sudamericanos impulsada por Lula Da Silva, en la cual Maduro estaría presente. En los días previos, Lula —tras reunirse con el mandatario Maduro— declaró que lo que se manifestaba respecto a Venezuela era una “narrativa”. Lacalle Pou tomaría ello como insumo para su intervención, pronunciando que “lo peor que podemos hacer es tapar el sol con un dedo” (en Natalevich, 2024, p. 377).

Otro escenario de denuncia sería MERCOSUR, concretamente bajo la LXII Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados. Allí Lacalle Pou aunado a lo establecido en Brasilia declara que “está claro de que Venezuela no va a salir a una democracia sana si cuando hay un viso de posibilidad de una elección, una candidata como es María Corina Machado que tiene un enorme potencial se la descalifica por motivos políticos y no jurídicos” (Lacalle Pou, 2023c).

Y, finalmente Luis Lacalle Pou también trasladó la condena al régimen de Maduro a la Asamblea General de las Naciones Unidas, en lo que en su primer intervención relativa a la 76ª sesión de la Asamblea General concluye: “no podemos pasar por este foro sin referirnos a la violación de los derechos humanos por parte de Gobiernos que integran esta Organización [...] Gobiernos autoritarios que temen a sus pueblos y temen a la libertad y terminan empobreciendo a su gente por varias generaciones” (Presidencia Uruguay, 2021c). Pese a no ser nombrado, y considerando las anteriores denuncias, es posible deducir una mención indirecta al régimen bolivariano.

Esto sería replicado y profundizado en la última intervención como presidente de la República en la 79ª sesión de la Asamblea General donde establece que “ya no se trata de presentar las actas de las elecciones [...] se trata de condenar el fraude, se trata de condenar el régimen y condenar no solo un proceso electoral viciado hay que hacerlo también con la persecución política, con la violación de los derechos humanos, con la prisión arbitraria” concluyendo que “ha llegado la hora de actuar por Venezuela por los venezolanos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024).

En este sentido, tras analizar la posición de Lacalle Pou respecto a la crisis de Venezuela, es posible fijar que su posición no es aislada ni coyuntural. Fue a lo largo de todo su mandato presidencial un eje sustancial respecto a su política exterior, por la cual mantuvo una coherencia y continuidad respecto a un Estado sudamericano que violentó los derechos fundamentales de los venezolanos, colisionando directamente con los principios que históricamente ha defendido el Estado uruguayo en el ámbito internacional.

En otro orden, también es apropiado mencionar las relaciones comerciales que hubo entre Uruguay y Venezuela durante el gobierno, en lo que Natalevich (2024, p. 375) estableció que “poco hubieran apostado que las exportaciones uruguayas a Venezuela durante el gobierno de Lacalle Pou podían superar a algunos años de la era frenteamplista”, más aún considerando las acciones discursivas y diplomáticas de Lacalle anteriormente descritas. En este sentido, el autor destaca lo magro de las exportaciones uruguayas durante 2017 y 2019, mismas que fueron superadas por los años 2021-2023. Entonces, es posible destacar una cuestión meramente coyuntural, donde diferentes empresas uruguayas volverían a retomar sus negocios con el Estado venezolano a pesar de los antecedentes negativos.

En este sentido, Natalevich (2024) concluye que en materia comercial, durante el gobierno de coalición, el éxito (o relativo éxito comparado con el gobierno anterior) se explica únicamente gracias a las diligencias y acciones emanadas por el sector privado, es decir, que responden únicamente a las empresas que llevaron adelante sus negocios con el Estado bolivariano, en lo que establece que “el gobierno no movió un solo milímetro para facilitar la entrada de productos uruguayos” (p. 375). Pese a esa inacción por parte de Lacalle Pou en materia comercial con Venezuela, el autor destaca la capacidad del presidente de diferenciar los asuntos políticos de los comerciales en virtud del interés nacional, donde en ningún momento frustró u obstaculizó el comercio bilateral.

Retomando los aspectos políticos, otro hito sustancial respecto al relacionamiento con el Estado bolivariano fueron las elecciones del 28 de julio de 2024, las cuales dieron muestras claras de un rechazo por parte de la ciudadanía al gobierno autoritario de Nicolás Maduro. Tras ello, la situación interna se tornaría aún más compleja, provocando un recrudecimiento de la represión, en lo que Fabián Buglione, un ciudadano uruguayo que arribó a tierras venezolanas sería catalogado formalmente por el Canciller Paganini como “un desaparecido” tras no existir comunicación alguna con su familia (Montevideo Portal, 2024).

Respecto a los partidos políticos pertenecientes a la Coalición Republicana, el Partido Colorado condenó a través de su Comité Ejecutivo Nacional la “dictadura venezolana” (Partido Colorado, 2024), al tiempo que el senador Guillermo Domenech en representación de Cabildo Abierto destaca su deseo de que el pueblo venezolano se “libere de las garras de un dictador” (Cabildo Abierto, 2024). Aunado a ello, desde el Parlamento uruguayo, los partidos integrantes de la Coalición lograron aprobar una declaración por la cual se condena el fraude electoral en Venezuela al tiempo que se expresa la solidarización con el pueblo venezolano y el “presidente legítimamente electo Edmundo González” (Cabildo Abierto, 2024, párr. 3).

De esta manera, el subsecretario Albetoni (comunicación personal, 2025) concluye que la cuestión de Venezuela en definitiva “termina generando un ADN coalicionista” donde se logra plasmar una “visión firme, irrestricta, sin bemoles, [al] decir que en Venezuela no hay una democracia”. Es decir, que para la Coalición Republicana la crisis venezolana no sólo fue uno de los puntos de mayor coincidencia en política exterior, sino que significó además, uno de los aspectos de mayor diferenciación respecto al no pronunciamiento y silencio del Frente Amplio frente a los acontecimientos ocurridos.

Próximo a la finalización del gobierno coalicionista, Edmundo González Urrutia fue recibido el día en enero de 2025 por el presidente Lacalle Pou donde a través del comunicado de prensa 03/25 reafirma “su derecho a asumir este 10 de enero la conducción del gobierno de su país, como fuera conferido por la expresión soberana del pueblo venezolano el pasado 28 de julio” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2025, párr. 1). Asimismo, destaca su preocupación por la vida del compatriota desaparecido en el territorio de dicho Estado tras ser apresado por las fuerzas armadas venezolanas.

Por su parte, el gobierno uruguayo destacó la “hidalguía” de María Corina Machado en su lucha contra el autoritarismo, además de los tantos líderes opositores que expresan su rechazo contra el régimen chavista, el cual desconoció los resultados de las urnas incurriendo en un fraude electoral.

En resumen, considerando el análisis de Luján y López Burián (2023) respecto al posicionamiento de Uruguay en referencia al Estado venezolano, es posible —en base a los acontecimientos mencionados— que el gobierno de Luis Lacalle Pou es posible encuadrarla en la posición número 5 —de la tabla anexada—, considerando el rechazo a una intervención armada, pero sí reconociendo a Juan Guaidó como presidente de los venezolanos en primer lugar, y posteriormente a Edmundo González Urrutia tras las elecciones del 28 de julio de 2024.

A modo de finalizar este bloque, aquí quedó evidenciado cuál fue la estrategia y las acciones discursivas del gobierno de Lacalle Pou en referencia al gobierno de Nicolás Maduro, siendo esto uno de los hechos de mayor diferenciación respecto al Frente Amplio en su anterior mandato (2015-2020). A continuación se abordarán las acciones concretas emanadas en el marco de la OEA y la UNASUR en referencia al Estado bolivariano.

5.2.3.2. Gobierno de Lacalle Pou ante OEA y UNASUR

Previo a iniciar el estudio de Uruguay en los mencionados bloques, se debe indicar que la razón metodológica de estudiarlos bajo la misma subsección, a diferencia de lo que ocurre en la sección en la que se estudia al Frente Amplio, corresponde a la interconexión que estos bloques presentan a la hora de ser analizados en este gobierno.

Además, antes de ver cuáles fueron las posiciones del gobierno y los partidos en este tema, es preciso comentar que, como ya se mencionó, la UNASUR era un resabio del regionalismo poshegemónico, el cual ya se había agotado completamente antes de iniciar el gobierno de Lacalle Pou. Por esta razón, al estudiar este período, se debe tener en cuenta este marco de la integración regional.

Consideraciones sobre estos organismos se pueden encontrar en los programas de los integrantes de la Coalición Republicana, específicamente, el del Partido Nacional (2019) y el del Partido Colorado (2019). En referencia al primero, se proponía centralizar los esfuerzos con respecto a la defensa de los valores democráticos así como a los derechos humanos a través de la OEA. Esto contrasta con las estrategias propuestas en el programa del Frente Amplio para el período 2015-2020, que tomaba a la UNASUR como una plataforma para promover la democracia.

Por su parte, el Partido Colorado (2019, p. 293) consideraba a la UNASUR como un acuerdo carente de contenido, donde lo imperativo en la región para el gobierno sería el reforzar otras organizaciones preexistentes, entre las que se menciona a la OEA como una de las organizaciones en las que “radica el patrimonio de la integración”. Cabildo Abierto no haría mención a ninguno de los dos organismos en su programa, y el Compromiso Por El País (2019, p. 16) tampoco. Esto tiene sentido teniendo en cuenta que la sección sobre política exterior del Compromiso se llama “Inserción internacional: abrir mercados y hacer alianzas”, lo que deja ver que lo político quedó en segundo plano.

Esta nueva óptica brindada a ambos organismos se haría presente apenas asumido el gobierno. Entre las primeras decisiones que el gobierno de la Coalición tomó en materia de política exterior se encuentran la salida de la UNASUR y el retiro de la denuncia del TIAR, el que se enmarca dentro del sistema interamericano. A través del Comunicado 18/20 del Ministerio de Relaciones Exteriores, “Ernesto Talvi, anunció [...] que el Uruguay se retira de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y que regresa al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020b, párr. 1). El nuevo gobierno, entonces, haría clara su posición con su accionar. En el comunicado también se señala que esto era dar un paso en materia de buscar alianzas no ideológicas, y que la primera misión de Talvi como canciller sería a la Asamblea General de la OEA, lo que da cuenta de la importancia dada a la organización.

Ahora bien, la principal preocupación en cuanto al estado de la democracia en la región, tanto para el gobierno del Uruguay como para el resto de los países de las Américas, como se ha mencionado a lo largo de la investigación, es la cuestión de Venezuela. Por ello, resulta relevante ver cómo se posicionó el gobierno de Uruguay frente a la misma en el marco de la OEA.

En este sentido, se pueden ver declaraciones del gobierno de Coalición. Una de ellas se dio en octubre de 2020, en la que Bustillo apoyó la resolución 2963 de la Asamblea General de la OEA sobre la situación venezolana. El canciller calificó de “injustificable” el accionar del gobierno venezolano en su discurso ante la organización (Observatorio de Política Exterior Uruguay, 2020, párr. 4). Bustillo reiteraría esta condena en la Asamblea General de la OEA en 2021, llamando a Maduro a “restablecer la plena vigencia de las instituciones democráticas” (Portal Medios Públicos, 2021, párr. 4).

En 2024, también en el marco de la Asamblea General de la OEA, el canciller Paganini se refirió a la situación de Venezuela, afirmando que al Uruguay le “preocupa especialmente”, y que expresaba serias reservas respecto a las elecciones del 28 de julio a ser celebradas en el país caribeño (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024b, párr. 9). Luego de celebradas las elecciones, Uruguay hizo sonar su voz nuevamente en la organización interamericana. En esta ocasión, el canciller Paganini se pronunció

respecto a la crisis de Venezuela ante el Consejo Permanente de la OEA, señalando los vicios del proceso electoral venezolano, acusando a Maduro de violar los principios básicos de la democracia y el derecho a la vida, y solicitando al gobierno de Venezuela que respete los DD.HH. y la transparencia electoral. Además, instó a los miembros de la OEA a trabajar en conjunto para paliar esta preocupante situación (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024c). Sumado a ello, el Ministerio de Relaciones Exteriores (2024d) emitió un comunicado junto a otros países de la OEA en el que manifestaban su “profunda preocupación por el desarrollo de las elecciones” (párr. 2), y solicitan una “reunión urgente del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) para emitir una resolución que salvaguarde la voluntad popular” (párr. 3). Esta declaración, aunque fue votada por Uruguay, no alcanzó los votos necesarios para ser aprobada (Swissinfo, 2024).

Ya en los últimos meses de gobierno, en enero de 2025, luego de que Maduro asumiera la presidencia en Venezuela, Uruguay emitió una declaración conjunta en el marco de la OEA junto con otros países de la organización. En esta se rechazaba la investidura presidencial del mandatario además de reiterarse la preocupación respecto al régimen venezolano y su sistemática violación a los DD.HH. y a los valores democráticos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2025b).

Una mención relevante es la cohesión con respecto al tema de Venezuela, por el cual las decisiones del Presidente y la Cancillería fueron apoyadas por parte de los partidos de Coalición y reafirmadas con votaciones parlamentarias, además de declaraciones partidarias. Por ejemplo en abril de 2024, con los votos únicamente del oficialismo, la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado logró aprobar la condena al régimen dictatorial de Maduro así como a las detenciones arbitrarias de representantes de la oposición, resaltando “su compromiso y defensa de los valores democráticos, tal como lo establece el Protocolo de Ushuaia de 1998” (La Diaria, 2024, párr. 6). Por otro lado, el Partido Nacional emitió una declaración en la que condena la inhabilitación de Corina Machado (El País, 2024).

Por su parte, es posible destacar la figura de Washington Abdala, —vinculado al Partido Colorado—, como embajador de Uruguay ante la OEA. Mediante las declaraciones de Abdala en el organismo se puede ver su dura crítica hacia Venezuela, acorde a la postura del gobierno. En agosto de 2024, en una participación brindada al organismo, fue protagonista de un (dicho por el mismo Abdala) “pasional” discurso, en el que acusó contundentemente al régimen de Maduro como “una dictadura oprobiosa” y dijo que es “lo peor que le ha pasado al continente en mucho tiempo” (en La Nación, 2025, párr. 7). En enero de 2025, Abdala redoblaría su apuesta, incluso acusando a la OEA de no querer “ir al tema de fondo”, refiriéndose a la situación venezolana. Lo que provocó esta reacción fue la negativa de algunos embajadores a escuchar un informe sobre la violación de DD.HH. en Venezuela (El País, 2025).

Otra figura política relacionada a la OEA que tuvo que ver con una cuestión partidaria fue el ya mencionado Luis Almagro, desligado del Frente Amplio, quien contó con el renovado apoyo del gobierno uruguayo tras el cambio de signo. Tanto Lacalle Pou como Talvi respaldaron la candidatura de Almagro a la reelección como Secretario General de la OEA (En Perspectiva, 2020), lo que representó un elemento en el que se da una discontinuidad con el gobierno anterior. Al Frente Amplio haber expulsado a Almagro por sus declaraciones durante su cargo en la organización, la aceptación del político por parte de los nuevos actores gobernantes implicaba la aprobación tácita del enfoque planteado por el mismo en el organismo.

Se puede ver, entonces, que la OEA fue muy importante para la Coalición Republicana en lo que respecta a la crisis de Venezuela. En este sentido, resulta de suma relevancia entender las razones de este enfoque renovado, tras las difíciles relaciones entre el Frente Amplio (tanto su gobierno como el

partido en sí) y el organismo. Albertoni (comunicación personal, 2025) afirmó que lo que se pretendía con el regreso al TIAR era fortalecer el sistema interamericano. Por ello, considera que lo que hubo fue un reposicionamiento respecto a en qué organismo tener los debates de tinte más político, como son los derechos humanos y la democracia, transversales a la cuestión de Venezuela. Esto se ilustra también en las palabras de Abdala al asumir la presidencia interina de la organización en 2021, con las cuales categorizó a la misma como “el principal foro político del hemisferio” (OEA, 2021, párr. 2).

Esto se enmarca dentro de un antagonismo entre OEA y UNASUR, en el que la Coalición Republicana consideró a la segunda como un bloque muy politizado. Como se puede ver en la declaración 18/20 previamente mencionada, el retiro de la UNASUR se basó en esta concepción. Moerzinger (comunicación personal, 2025) reafirmó esta visión, expresando que la UNASUR era “una OEA sin Estados Unidos ni Canadá”. Da Silva (comunicación personal, 2025), por su parte, habló de que se trataba de “ratificar la tutela americana”. Fernández Luzuriaga (comunicación personal, 2025) también se refirió a la impronta panamericanista que se instaló en el gobierno de Lacalle Pou, y cómo esta se diferencia de la visión histórica del Partido Nacional, recelosa de Estados Unidos. Es preciso señalar que la UNASUR, desde su nacimiento, se concibe como un bloque opuesto a la OEA, mediante el cual se pretende concretar un espacio de integración puramente sudamericano (Sanahuja, 2012; Arteaga y Trenchi, 2019).

Además de esto, la inoperatividad de la UNASUR resultó de importancia para la decisión, dado que prácticamente se había quedado sin miembros, y presentaba un vaciamiento institucional desde 2017, pues desde dicho año fue que se quedó sin Secretario General. En este sentido, varios entrevistados (Csukasi, comunicación personal, 2025; Moerzinger, comunicación personal, 2025) valoraron que el retiro de la UNASUR consistió en retirarse de algo que ya no funcionaba, en donde Uruguay había quedado aislado y tendría que seguir contribuyendo a un organismo sin vida.

En suma, el gobierno de Lacalle Pou privilegió tratar la cuestión de Venezuela desde la OEA, al mismo tiempo que se retiró de la UNASUR, entendiendo que el propósito del mismo ya era cumplido por el organismo interamericano.

6. Análisis y discusión

Tras haber finalizado el estudio de caso, la presente sección pretende interconectar el marco teórico y conceptual en el que se desarrolló la presente investigación, que incluye a los Estados pequeños, partidos políticos, política exterior, y constructivismo, con la evidencia recabada sobre los respectivos gobiernos. Bajo esta línea, el presente apartado tendrá como objetivo constituir una contribución concreta a la academia. Para cumplir con este propósito, se abordará cada uno de los ejes temáticos comunes a ambos gobiernos, analizando en qué casos y en qué medida fue posible la influencia de los partidos políticos en la política exterior y cómo ello se encuadra bajo la teoría constructivista. También será contemplado la condición de Estado pequeño que ocupa el Uruguay dentro del sistema internacional y cómo ello ha influenciado (o no) las decisiones de política exterior de los gobiernos estudiados.

Entre ambos mandatos presidenciales, es preciso establecer, el contexto que cada uno atravesó. Es posible considerar una sinergia en cuanto a su estabilidad política y gobernabilidad en vista de que ambos mandatarios asumen con mayorías absolutas en ambas cámaras (considerando a la Coalición Republicana como una fuerza política unificada). Sin perjuicio de ello, durante ambas gestiones se tuvo la difícil tarea de gravitar entre los distintos sectores políticos (FA) y partidos políticos (CR), lo cual fue visible en la elaboración de un programa de gobierno conjunto.

Por otra parte, ambos gobiernos tuvieron particularidades contextuales, como la presencia de Venezuela dentro del MERCOSUR para Tabaré Vázquez, y la coincidencia de su gestión con el fin del “superciclo” de los *commodities*. Por su parte, Lacalle Pou tuvo el enorme desafío de enfrentarse a una crisis sanitaria mundial, la cual condujo al cierre de las fronteras y por consiguiente, a una contracción de la economía. Finalmente, otra gran diferenciación fue el contexto político de la región, en la cual el gobierno frenteamplista (2015-2020) fue parte del “regionalismo posliberal”. Vázquez asume en un contexto donde aún el regionalismo privilegiaba una faceta más política, antepuesta a los asuntos económico-comerciales. Por otra parte, Lacalle Pou gobernaría bajo un contexto regional diferente, en el cual no primó la coincidencia ideológica sino que convivió en una región mucho más heterogénea en materia política. Esto fue posible de observar en el MERCOSUR y el declive de UNASUR asociado a la profundización de la crisis venezolana.

En lo que respecta a MERCOSUR, el papel de los partidos políticos se hizo presente en varios niveles. En primer lugar, la identidad asignada al MERCOSUR en las líneas programáticas presenta una clara diferenciación según cuál fuera el partido político gobernante. En este sentido, el Frente Amplio tuvo una clara vocación de integración regional con énfasis en MERCOSUR como primer paso hacia su inserción en el mundo. Por otro lado, la Coalición Republicana presentaba una concepción más crítica del bloque desde su programa, en el que se lo cataloga como un bloque que ha contribuido al aislamiento de sus miembros del resto del mundo, habiendo perdido el propósito originario por el que fue diseñado. Esto se puede explicar con lo dicho por Radoman (2018) sobre el elemento psicológico de la percepción. Bajo este enfoque, el Frente Amplio consideraba que Uruguay, por su tamaño, no era capaz de negociar acuerdos en solitario, mientras que la Coalición Republicana no tenía la misma percepción.

En segundo lugar, en la construcción del MERCOSUR a nivel discursivo, hay una diferencia entre partido y gobierno en el Frente Amplio, donde las declaraciones del gobierno y lo propuesto por el partido no presentaban una gran coincidencia. El gobierno frenteamplista, aunque no dejó de reconocer al MERCOSUR como el principal bloque de integración del país, se mostró crítico del mismo en

diversas ocasiones, abogando por un sinceramiento y modernización del bloque. En este sentido, de conformidad con Gvalia et al. (2013), quienes destacan la relevancia de las identidades, ideas, y preferencias de las élites como elementos esenciales respecto al comportamiento de la política exterior de los Estados pequeños, es posible resaltar el rol de Vázquez, Astori y Nin Novoa como parte de las élites del Frente Amplio y del propio gobierno. Su visión e ideas fueron elementos trascendentales en el comportamiento del gobierno y la política exterior, aun cuando las mismas chocaban con la visión del partido político, con una clara orientación pro-MERCOSUR.

La Coalición Republicana, por otro lado, presentó una mayor consistencia y homogeneidad entre los partidos y el gobierno, mostrando un cambio significativo respecto al gobierno anterior. De acuerdo a la literatura revisada, este cambio se explica porque los aspectos domésticos (como los partidos políticos) según Míguez (2020) funcionan como factor explicativo de estos cambios de comportamiento de un país frente a una misma situación.

Un elemento en común entre ambos gobiernos fue la búsqueda de flexibilización del MERCOSUR. Sin embargo, la manera de abordar y modular dicho proceso constituyó uno de los puntos de mayor diferenciación. En el caso del Frente Amplio, la flexibilización se llevó a cabo considerando a los socios del MERCOSUR. Se proponía reajustar aquellos aspectos que dificultaban su correcto funcionamiento, al tiempo que destacan iniciativas y acciones concretas bilaterales, como el TLC con Chile y con China. Pero el gobierno de Vázquez en ningún momento buscó romper con la posibilidad futura de realizar negociaciones en conjunto.

La Coalición Republicana, por su parte, fue más enfática en que la apertura comercial sería con o sin el bloque, asegurando que Uruguay, de una u otra manera, debía diversificar sus mercados en pos de su interés nacional. Esto denota una política exterior permeada por una ideología con mayores componentes liberales y aperturista en lo económico, donde importó más el interés nacional que lo colectivo en referencia al MERCOSUR.

Según el enfoque teórico de este trabajo, basado en el constructivismo, estas dos maneras distintas de percibir al bloque se basan en un entendimiento cambiado respecto al rol de Uruguay en el mismo. En el gobierno de Vázquez, aunque no exento de críticas, el MERCOSUR y Uruguay tenían una identidad indisociable. Mientras que durante el gobierno de Lacalle Pou, esta identidad se vio reemplazada por una visión escéptica de las posibilidades de modernizar el MERCOSUR. Por lo tanto, priorizó desarrollar una política aperturista, fuese con el bloque o no. En este sentido, la Coalición consideraba que la identidad del Uruguay no estaba anclada a su pertenencia en el bloque, como sí lo creía el Frente Amplio.

Pese a la mayor voluntad en el gobierno coalicionista de expandir los mercados, los resultados no serían muy diferentes a los logrados durante el gobierno de Vázquez. Una puntualización respecto a ello responde a lo dicho por Fernández Luzuriaga (comunicación personal, 2025) quien establece que los esfuerzos e intencionalidades en política exterior no son medibles en base a resultados concretos, ya que los mismos no dependen únicamente del gobierno en cuestión sino también de factores ajenos, ya sean aspectos internos y/o externos. Es posible destacar que pese a existir una mayor voluntad aperturista por parte del gobierno coalicionista de expandir los mercados uruguayos, el contexto internacional no propició las condiciones necesarias para alcanzar dichos resultados. Por su parte, el gobierno de Vázquez presentará otras limitaciones en política exterior, las cuales respondieron en mayor medida a cuestión internas, como fue el contrapeso del propio Frente Amplio a la hora de intentar flexibilizar los mercados.

Otro elemento a considerar a la hora de evaluar los resultados de ambos gobiernos es la condición de Estado pequeño del Uruguay. Corbett y Connell (2015) destacan que el hecho de no lograr los resultados deseados responde en gran medida a la condición de Estado pequeño, siendo socios o potenciales socios comerciales poco atractivos especialmente para las grandes potencias. Esto se evidencia con el caso del TLC con China, en el que ambos gobiernos tenían plena voluntad de traducir los esfuerzos en un acuerdo comercial, pero finalmente este no lograría materializarse. En el gobierno de Vázquez, China dejó de buscar el acuerdo con Uruguay al ver que esto suponía generar tensiones con Brasil y que no iba a poder acceder al MERCOSUR mediante el mismo.

Ahora bien, Martill (2019) menciona la relevancia que posee la ideología al evaluar la continuidad o la ruptura de un gobierno respecto a su política exterior. Con base en esto, es preciso remarcar que la intencionalidad común a ambos gobiernos de celebrar un TLC con China —a priori— no parecería ser sencilla de asumir, si se consideran los componentes ideológicos. Sin embargo, considerando los hechos, en referencia a China ciertamente existió un comportamiento similar. Uruguay, con características estructurales de Estado pequeño y gran dependencia en el mercado chino, vio como algo prioritario para su desarrollo económico lograr un acuerdo con China, más allá del partido político gobernante (independientemente de su ideología y visión del comercio). Esta concepción se encuentra alineada en simultáneo con Raunio y Wagner (2020b, p. 551) quienes señalan que “strong collective interests overshadow party-political differences”.

Un último elemento a considerar del rol de los gobiernos respecto a MERCOSUR es que, según la condición de Estado pequeño de Uruguay, se esperaría que preservara siempre la misma identidad en referencia al MERCOSUR. Como se puede ver, esto no sucedió ya que la ideología permeó la voluntad de los gobiernos. Sin embargo, la condición de Estado pequeño se hace presente en la práctica, pues se encontró que las acciones que quería llevar a cabo Uruguay tanto en el mandato de Vázquez como en el de Lacalle fueron obstaculizadas por la utilización de la normativa por parte de los miembros de mayor tamaño. Entonces es posible puntualizar que Uruguay, más allá de ser gobernado por un partido u otro, fue influido por el sistema internacional (MERCOSUR), como predica una parte de la definición adoptada sobre Estados pequeños basada en Keohane (1969) y Mouritzen (1991) quienes destacan la imposibilidad de un Estado pequeño de influir en el sistema internacional y que por el contrario, este es influido por el propio sistema, dificultando a los gobiernos uruguayos cumplir con sus propósitos de expandir mercados. También dialoga con Kurecic (2017) y su argumento de la influencia de la integración en los Estados pequeños.

Estas debilidades inherentes al bloque y las reticencias a su reestructuración no han evitado que gobiernos de diferentes signos busquen estrategias que contemplen la flexibilización del bloque y la oportunidad de negociar acuerdos bilateralmente.

Es así que el gobierno de Vázquez, reconociendo la situación del MERCOSUR, desplegó una política comercial que apostó a alcanzar acuerdos, aunque nunca dejando de contemplar al MERCOSUR. El acuerdo comercial de última generación con Chile y el intento de acercarse a la Alianza del Pacífico reflejan las ideas y visiones del presidente y su equipo en la búsqueda de dinamizar la agenda comercial.

Sin embargo, este período expone las divergencias normativas entre el gobierno y el partido político respecto a cuál debía ser el rumbo de la política exterior. Los sectores mayoritarios del Frente Amplio, en tanto estructura ideacional marcada por una visión negativa del libre comercio en sí mismo, buscaron

activamente obstaculizar tanto el acuerdo con Chile como la agenda de inserción internacional propuesta por el Ejecutivo.

Como consecuencia, la inserción comercial quedó supeditada a los intereses partidarios. Un ejemplo es la propuesta de apoyo parlamentario por parte de la oposición (Partido Nacional) a fin de lograr el TLC, no considerada por Vázquez. Esto podría indicar que el presidente priorizó la unidad partidaria dentro del FA por sobre la concreción del acuerdo. El mismo recién se ratificaría en el Parlamento dos años después, cuando sectores clave cambiaron su postura, pero con la condición de que el gobierno no debía continuar con la misma agenda de inserción comercial. Esto podría explicarse según Milner y Judkins (2004) por el mayor proteccionismo encontrado en los partidos de izquierda.

A pesar de las dificultades domésticas para el gobierno de Vázquez, donde se puede observar que el partido político complejizó las estrategias y decisiones en esta materia, el contexto regional e internacional le brindó una oportunidad para impulsar sus aspiraciones de modernizar el MERCOSUR. Las coincidencias políticas de Brasil y Argentina entre 2016 y 2019 se alinearon en parte con las ideas de Uruguay. Estas circunstancias permitieron el avance de las negociaciones como bloque con Canadá, Corea, Singapur y la Unión Europea. Sin embargo, al mismo tiempo el intento de Uruguay de buscar un acuerdo con China fue impedido por Brasil. Estos desarrollos refuerzan la idea que la academia señala con respecto a los Estados pequeños sobre los condicionamientos estructurales. Tales condicionamientos generan que el éxito o no de la inserción comercial no dependa exclusivamente de las decisiones propias, sino de contextos específicos del sistema internacional. Lo afirmado se condice con lo expuesto por Steinsson y Thorhallsson (2017), quienes sostienen que los Estados pequeños tienen poco poder de influencia en las negociaciones comerciales.

En cuanto a la Coalición Republicana, hubo una construcción compartida de la política exterior desde los programas de gobierno, que incluso propició la firma de uno conjunto. Se encontraron dos diferencias con el gobierno del Frente Amplio. En primer lugar, más allá de ciertos resguardos desde Cabildo Abierto (cuya influencia en la política exterior no era tan grande) se encontró que la estrategia de inserción comercial propuesta desde el gobierno se desarrolló sin grandes objeciones intrapartidarias. En segundo lugar, hubo una concordancia entre programa y ejecución.

Como ya se estableció y detalló, desde el comienzo esta estrategia consistió en buscar acuerdos comerciales, ya sea con el MERCOSUR o sin él, lo que se enmarca dentro de una concepción de que los partidos considerados de derecha son más liberales en lo comercial (Milner y Judkins, 2004). La Coalición Republicana construyó su identidad aperturista en sus discursos, lo que se tradujo en la búsqueda del TLC con China y en un hecho concreto: la solicitud de adhesión al CPTPP. En ambos casos, estos elementos generaron tensiones dentro del MERCOSUR. Se debe recordar que el presidente argentino de entonces solicitó a China que no avanzara bilateralmente con Uruguay, y que Uruguay fue advertido por los miembros del bloque sobre su solicitud de adhesión al CPTPP. Entonces, contrariamente a lo ocurrido con el Frente Amplio, la coyuntura internacional que el gobierno atravesó no fue afín a sus intereses. Desde el lente de Estado pequeño, la influencia del sistema internacional significó un límite, a diferencia de la oportunidad que supuso en el gobierno del Frente Amplio.

Entonces, el partido de gobierno⁷, en condición de partido, no representó una diferencia tan marcada en la política exterior como en el gobierno del Frente Amplio. Según el constructivismo, las identidades se construyen de manera constante y mutua. Durante este gobierno, el MERCOSUR se construyó (por

⁷ Entendido como los partidos pertenecientes a la Coalición Republicana.

el gobierno y por el MERCOSUR en sí) de manera negativa, dada su reticencia a permitir la ejecución libre de la estrategia de inserción propuesta por Uruguay. Por otro lado, la búsqueda de acuerdos comerciales se hizo con un mayor énfasis que en el anterior gobierno, como ilustra la solicitud de adhesión al CPTPP y la búsqueda más pronunciada del acuerdo con China.

La cuestión de Venezuela fue, como ya se estableció previamente, uno de los puntos de mayor inflexión entre ambos gobiernos así como entre partidos políticos durante la década 2015-2025.

Desde su ingreso en 2012 al MERCOSUR, Venezuela no solo ha transitado un camino de permanente incumplimiento y falta de adopción de la normativa MERCOSUR, sino que a nivel interno, la crisis institucional y el colapso de la democracia se agudizaría cada vez más desde la muerte de Chávez en 2013. La situación de Venezuela rápidamente en el segundo gobierno de Vázquez trajo aparejada complicaciones para el gobierno uruguayo así como al propio Frente Amplio.

Las tensiones entre Vázquez y su partido sobre qué posición debía asumir Uruguay se tradujeron en un accionar errático de la política exterior. A principios de 2017 el presidente declaró que a su parecer los tres poderes en Venezuela funcionaban correctamente. Mientras que el equipo más cercano en la figura del ministro de Economía Astori señalaba que en Venezuela no existía una democracia. Esta tensión normativa, es plausible que se deba a lo antes señalado con respecto a las profundas diferencias entre el gobierno y el partido. Como consecuencia la política exterior en algunas circunstancias buscaba no perturbar el relacionamiento con los demás sectores del Frente Amplio, considerando a los sectores como el PCU o el MPP los cuales manifestaban respaldo al gobierno de Nicolás Maduro. De esta forma, un primer elemento a remarcar es la influencia del partido político en el gobierno de Vázquez, manifestado en dicha declaración.

Por otra parte, el cambio de gobierno entre los dos grandes miembros fundadores del MERCOSUR generaría alteraciones a la interna del bloque los cuales no estuvieron dispuestos a seguir soportando estas irregularidades, así como tampoco el costo político que suponía estar vinculado a un Estado gobernado por Nicolás Maduro. En este escenario, fue evidente la condición de Estado pequeño de Uruguay respecto a sus socios, en la cual, el gobierno de Vázquez —en tanto Argentina y Brasil no acordaran una decisión común— pudo continuar dilatando su posición frente a Maduro. No obstante, cuando los dos grandes Estados convinieron en prescindir de Venezuela, Uruguay se vio en la imperiosa necesidad de adoptar también dicha medida, a sabiendas de contraer un posterior conflicto en la interna partidaria. Por su parte, los esfuerzos del Estado uruguayo si alcanzaron para extender (brevemente) el plazo a fin que Venezuela internalice la normativa del bloque, adjudicando que el fundamento detrás de ello radicó en la intención por cobrar la deuda pendiente con las empresas uruguayas.

Al mismo tiempo el gobierno de Vázquez se mostró contrario a la idea de expulsar a Venezuela del MERCOSUR, argumentando que aquello que ataba a Venezuela con el bloque era una cuestión jurídica y no política. Finalmente, la suspensión se concretaría en 2017 respondiendo a cuestiones jurídicas y no políticas, no considerando el Protocolo de Ushuaia como sí ocurrió con Paraguay en 2012. De esta forma, es posible destacar una vez más la influencia constructivista, en la cual la estrategia del gobierno de Vázquez fue crear una idea en base a que la suspensión de Venezuela responde a cuestiones técnicas y no democráticas, lo que favoreció al gobierno a reducir los costos intrapartidarios.

Posteriormente, el gobierno de Vázquez adoptaría un rol mediador de la crisis venezolana, manifestado a través del Mecanismo de Montevideo. En este, el gobierno de Vázquez contemplaría algunos de los principios históricos de la política exterior uruguayo, como la solución pacífica de las controversias y

el principio de no intervención en los asuntos internos del Estado Bolivariano, buscando ser un Estado cooperador frente a la crisis interna. Frente a estos hechos, y considerando el rol conciliador de Uruguay durante esos años, es posible destacar que la condición de Estado pequeño no tuvo una trascendencia significativa, siendo que Uruguay mantuvo su autonomía en todo momento respecto a las presiones externas como fue el caso de la Unión Europea y el Grupo de Contacto (GCI) con los cuales mantuvo ciertas diferencias.

Sin embargo, sí fue relevante la injerencia del partido político (FA) en las decisiones del gobierno. En este —y de conformidad a la teoría constructivista—, dentro del FA es posible identificar ideas y formas de valorar la crisis de Venezuela de manera disímil entre los distintos sectores que componen al Frente Amplio, lo que naturalmente conduce a una falta de criterio único y comportamiento errático del partido político. Al tiempo que esta heterogeneidad y falta de solidez, se trasladaría naturalmente al gobierno de Vázquez, el cual nunca logró adoptar y expresar un posicionamiento uniforme y contundente frente a los hechos ocurridos en el Estado caribeño —aspecto que aún hoy persiste—.

Hacia el fin del mandato frenteamplista la crisis venezolana representó uno de los temas más discutidos en las elecciones de 2019. Esto se encuentra en sintonía con lo establecido por Zürn (2014) y De Vries et al. (2021) quienes establecen que fruto de la interdependencia que caracteriza el actual sistema internacional, los asuntos que acontecen fuera de las fronteras de un Estado poseen un impacto cada vez mayor entre los votantes de dicho Estado. Bajo esta idea, es posible explicar la relevancia que tuvo la crisis venezolana en las elecciones presidenciales del año 2019, donde la Coalición Republicana supo —además de su natural antipatía al régimen de Maduro—, recoger el descontento y trasladar la voluntad del electorado condenando los hechos ocurridos. A esto es pertinente destacar el matiz que incorpora Csukasi (comunicación personal, 2025) quien menciona que la condena a Venezuela realizada por la Coalición Republicana tuvo un menor “costo político” que para el gobierno frenteamplista, en lo que consideró los vínculos asociados entre el gobierno venezolano y algunos sectores frenteamplistas. Frente a ello, la influencia de los partidos políticos, así como las identidades de los mismos respecto a la crisis venezolana constituye un aspecto central en la discusión.

En otro orden, para Lacalle Pou en tanto sus declaraciones como acciones darían muestras de ser un gobierno rupturista y en contraposición a lo realizado por el gobierno frenteamplista, mostrando una gran cohesión entre Presidencia, Cancillería, y los partidos políticos pertenecientes a la Coalición. De esta manera, es posible afirmar que la crisis venezolana configuró uno de los mayores puntos de acuerdo a la interna de Coalición respecto a su política exterior, al tiempo que sería uno de los grandes diferenciadores del gobierno de Vázquez.

Otra gran diferencia fue el permanente respaldo de los partidos políticos hacia el gobierno de Lacalle Pou el cual no fue aislado ni coyuntural, sino que se mantuvo constante durante todo el período de gobierno. En línea con ello, el líder nacionalista mantendría el mismo discurso condenatorio y sin tapujos respecto a Maduro expresando su desaprobación en cada uno de los foros en los que fue posible, considerando que la condena firme y directa frente a los acontecimientos ocurridos sería el camino que conduciría a Venezuela a salir de su situación. Esto constituye otro elemento diferenciador entre las identidades de ambos gobiernos, en lo que el Frente Amplio abogaría por un rol neutral y mediador frente a una condena directa y explícita por parte de la Coalición, donde se reconocería a Juan Guaidó y posteriormente a Edmundo González Urrutia como legítimo presidente de los venezolanos.

Considerado los principios históricos de la política exterior uruguaya, es posible encontrar muchos de ellos en el gobierno Lacalle Pou como: el respeto al derecho internacional, la defensa y promoción de

los valores democráticos, el Estado de derecho, la solución pacífica de las controversias y la defensa de los derechos individuales, y entre ellos, los derechos humanos. De esta manera, la teoría constructivista se materializó en las acciones del gobierno coalicionista, el cual concebía la política exterior anclada a estos principios y valores históricos, a diferencia del Frente Amplio quien, bajo los principios ideacionales intrapartidarios, mantuvo una visión disímil respecto a Venezuela, primando el principio de no intervención.

En síntesis, esta variación en el comportamiento entre ambos gobiernos, se encuentra en sintonía con Míguez (2020) quien sostiene que resulta pertinente disminuir la importancia vinculada a los Estados si lo que se busca es comprender el comportamiento de la política exterior de las naciones (como establece la teoría realista); y en cambio, propone comenzar a contemplar otros factores explicativos como las alteraciones de los partidos políticos en el poder. McGraw (1994) agrega además, que la política externa de una nación —la cual es afectada por la injerencia de los partidos políticos— conduce inevitablemente a cambios en aspectos económicos así como también morales, en lo que es posible considerar la posición respecto a Venezuela dentro de esta última.

Finalmente, Hey (2003) en su abordaje sobre Estados pequeños, —y considerando el caso ecuatoriano— afirma que aquellos Estados que se enfrentan a situaciones en su política exterior de “bajo riesgo” (como la posición frente a Venezuela) los Estados han sido favorables a dar muestra de su ideología. No ocurre así en aquellos casos entre los cuales suponen una mayor sensibilidad y riesgo para el país como el comercio o la economía, en donde tanto Vázquez como Lacalle han mostrado continuidad frente a la posibilidad de estrechar lazos con el gigante asiático.

Por otra parte, es de destacar que la crisis de Venezuela también repercutió en las percepciones otorgadas a los organismos de integración. Se pueden observar claras diferencias, tanto en el entendimiento de estos como en la estrategia adoptada por cada partido con respecto a Venezuela.

Durante el gobierno del Frente Amplio, la UNASUR fue considerada partidariamente como un elemento positivo, que podía ayudar a preservar la democracia. Esto llevó a que el gobierno, incentivado por el partido político, centrara sus esfuerzos en resaltar a UNASUR como la opción adecuada para lidiar con el tema venezolano. Ejemplo de esto es el intento por legitimar al organismo a través de declaraciones gubernamentales, buscando mediar y mitigar la situación de erosión democrática en Venezuela. Sin embargo, el contexto crítico que UNASUR atravesaba no permitió que esto fuese efectivo. El retiro masivo de Estados miembros y la inacción ante la evidente deriva autoritaria socavó las posibilidades de contribuir a una eventual solución. Aquí los elementos ideacionales del partido político nuevamente moldearon la política exterior y las normas que el país debía defender internacionalmente. Como indica Fernández Luzuriaga (comunicación personal, 2025) y la evidencia lo confirma, el Frente Amplio presentó un mayor énfasis regional, y UNASUR se veía como un proceso de integración puramente latinoamericano.

Este gobierno fue marcado por una tensa relación con la OEA, en la que el organismo panamericano era visto desde una posición de recelo, y tanto el partido como el gobierno se pronunciaron en contra de varios enfoques adoptados en el organismo. Además, el episodio más crítico de Uruguay con el mismo se dio en este gobierno, luego de la denuncia del TIAR. Entonces, acorde a la teoría constructivista, se puede decir que durante el mandato frenteamplista se hizo una construcción negativa de la OEA. Sumado a esto, los costos partidarios de tratar la situación en la OEA eran mayores que hacerlo en UNASUR. La OEA y el peso normativo de la Carta Democrática Interamericana se

transformaron en un tema a evitar por el gobierno de Vázquez y el partido. Para el año 2019, con una UNASUR desprestigiada, la opción seguida por Uruguay fue grupos de mediación y contacto.

Respecto a la Coalición Republicana, la interpretación es opuesta. La misma indicaría su posición con respecto a cómo lidiar con el tema venezolano apenas iniciado el gobierno. En marzo de 2020, Uruguay anunció su retiro de la UNASUR y la suspensión del proceso de denuncia del TIAR. Esto indica ya desde el comienzo un giro en la política exterior, en el que los organismos regionales contarían con una construcción diferente. Para la Coalición, la OEA era el organismo mediante el cual se debía velar por la democracia en América, revalorizando el sistema interamericano y señalando la ideologización de la integración latinoamericana (cuyo mayor exponente entonces era UNASUR).

UNASUR a lo largo del período fue percibida como una organización ideológica e inoperante que no estaba comprometida con la defensa de la democracia. Además, esta revalorización de la OEA fue acompañada de hechos, como las declaraciones en las que se urgía por ver la situación de Venezuela y los discursos en la misma. Entonces, se puede ver una diferencia entre los partidos. La preferencia por un sistema latinoamericano en el caso del Frente Amplio, y uno interamericano en el caso de la Coalición Republicana. Esto se puede entender como una preservación del regionalismo poshegemónico por parte del Frente Amplio, y de una desconfianza al mismo por parte de la Coalición Republicana. Además, ambos construyeron una narrativa negativa sobre cada organismo, tildando de ideológico y politizado al contrario. Para comprender esta diferencia, se puede pensar a los dos partidos que gobernaron en clave de izquierda-derecha, recogiendo lo propuesto por Haesebrouck y Mello (2020), en donde la orientación ideológica puede considerarse un elemento causal cuando hay cambios en la política exterior (Martill, 2019).

Más allá de las diferencias ideológico-partidarias, se encontró que la condición de Estado pequeño de Uruguay no constituyó un elemento influyente en las construcciones hechas de cada organismo. Uruguay indudablemente se puede considerar un Estado pequeño en ambos, pero esto no se toma como un factor explicativo tan fuerte como la estructura ideacional partidaria.

En síntesis, se puede observar que las condicionantes por ser un Estado pequeño, que en algunos casos limita la capacidad de acción del Uruguay, en el caso de la crisis de Venezuela no fueron determinantes para que cada gobierno diseñara y ejecutara sus acciones en el marco de la UNASUR y la OEA. Tanto Vázquez como Lacalle Pou, guiados por visiones construidas en parte por los partidos políticos, dieron énfasis diferentes, resultando en divergencias ideacionales sobre qué herramienta regional era la más adecuada para tratar la situación en Venezuela.

7. Conclusiones

La presente investigación tuvo como principal objetivo contribuir a la literatura sobre la política exterior de los Estados pequeños, y particularmente en estudiar en qué grado los partidos políticos tienen una influencia en la misma. Para esto, se eligió el caso de Uruguay entre 2015 y 2025. El fundamento de la elección fue la relevancia de los partidos políticos en dicho país y la diferencia de gobiernos en este período, así como la condición de Uruguay de Estado pequeño.

Dos preguntas de investigación guiaron el presente trabajo. La pregunta general fue ¿qué papel tienen los partidos políticos en la política exterior de un Estado pequeño?, mientras que la pregunta específica fue ¿cómo se han desenvuelto los dos gobiernos de Uruguay, desde 2015 hasta 2025, en lo que respecta a la inserción comercial, y cuál fue el posicionamiento político frente a la crisis de Venezuela?

Para responder a estas preguntas, se plantearon tres hipótesis. La primera sostenía que los partidos políticos gobernantes poseen influencia en la política exterior de Uruguay como Estado pequeño a nivel discursivo. La segunda planteaba que en Uruguay, por su condición de Estado pequeño, no hay una diferencia entre los partidos políticos gobernantes en materia de inserción comercial, pues lo que sucede con ella es dependiente de la coyuntura internacional. La tercera afirmaba que los partidos políticos tuvieron mayor capacidad de influencia en la política exterior de Uruguay respecto a la crisis de Venezuela.

Respecto a la pregunta general, fue posible constatar que los partidos políticos sí cumplen un papel efectivo en la política exterior de un Estado pequeño (en este caso Uruguay). La teoría utilizada, el constructivismo, permitió ver que la construcción de identidades y significados en su política exterior no está supeditada completamente a la condición de Estado pequeño, dejando así un espacio al rol de las ideas, y por tanto a los partidos políticos. Al mismo tiempo, esta condición hace que el papel que los partidos políticos puedan tener se vea limitado por el sistema internacional. Esto queda evidenciado con el rol que ha ocupado Uruguay en su relacionamiento con Estados de mayor poder estructural, especialmente en el marco del MERCOSUR.

En cuanto a la pregunta específica, en los dos gobiernos de Uruguay entre 2015 y 2025 se constataron tanto continuidades como rupturas en la política exterior de los dos gobiernos analizados. Las diferencias en las estrategias y acciones de los gobiernos se explican por dos factores. En primer lugar el factor ideacional, en referencia a la influencia de los partidos políticos, y en segundo lugar por elementos estructurales del sistema internacional, que evidencian la condición de Estado pequeño del Uruguay.

El desenvolvimiento fue evaluado en dos dimensiones, inserción comercial y posicionamiento ante la crisis venezolana. Respecto a la inserción comercial, el gobierno del Frente Amplio daría muestras de un mayor énfasis en el MERCOSUR, bajo la concepción de que sería mediante el bloque que Uruguay lograría su inserción en el sistema internacional. De cualquier modo, el gobierno hizo una lectura crítica de la disfuncionalidad del MERCOSUR, en la que abogaría por un sinceramiento del bloque que permitiera dinamizar su internacionalización. Sin embargo como fue evidenciado el gobierno de Vázquez se vio expuesto a grandes presiones por parte del partido político, el cual no acompañó las estrategias propuestas y por momentos oficiando de contrapeso, como ilustra el proceso del TLC con Chile.

Por otro lado, la propuesta de un TLC con China se vio en menor medida afectada por cuestionamientos domésticos, pero se enfrentó a los elementos estructurales que emergen de las asimetrías con los socios del MERCOSUR que abiertamente manifestaron su oposición a la posibilidad de que Uruguay avanzara bilateralmente. Además, al China ver que el TLC no le suponía automáticamente acercarse al MERCOSUR, dejó de priorizarlo. Entonces, la condicionante de Estado pequeño jugó un papel preponderante en este acontecimiento.

En 2020, con la llegada de la Coalición Republicana, se constató un cambio respecto a la estrategia comercial adoptada. El gobierno de Lacalle Pou criticaría duramente el funcionamiento del MERCOSUR, abogando por una inserción internacional sin la necesidad de avanzar conjuntamente con el bloque. Asimismo, esta búsqueda de expansión hacia nuevos mercados sería consensuada entre los diferentes partidos que integraron la Coalición (con la excepción de ciertos matices por parte de Cabildo Abierto) en lo que daría muestras de una mayor cohesión entre gobierno y partidos políticos. Finalmente, la lectura por parte de la Coalición acerca de la disfuncionalidad del bloque sería similar a la planteada por el gobierno del Frente Amplio, no así la estrategia posterior.

Este entendimiento reflejó las diferentes estructuras ideacionales de ambos gobiernos. El Frente Amplio con un fuerte componente regional y pro-MERCOSUR, y la Coalición Republicana con ideas tendientes al libre comercio. Sin embargo, el resultado de los acuerdos comerciales buscados por fuera del bloque no presentó mayores diferencias. En este ámbito se evidenció la condición de Estado pequeño, considerando que los resultados no dependieron únicamente de la voluntad del gobierno uruguayo, sino también de aspectos estructurales que el sistema internacional le imponía. Un ejemplo de esto fue el TLC con China.

En lo que refiere a los aspectos políticos, y específicamente a la crisis de Venezuela, se evidenció una ruptura en la política exterior. Esta consistió en el posicionamiento frente a la crisis de Venezuela entre ambos gobiernos, en donde no hubo puntos en común. El gobierno de Vázquez adoptaría un rol conciliador, a la vez que el Frente Amplio daría muestras de una profunda heterogeneidad entre los distintos sectores intrapartidarios. Esta ausencia de un criterio común a nivel partidario se trasladó al gobierno de Vázquez, quien vio supeditada su política exterior a la necesidad de mantener la unidad partidaria, quedando marcado por contradicciones y la imposibilidad de fijar una posición formal frente al caso.

Por otro lado, la Coalición Republicana daría muestra de una articulación integral entre sus partidos políticos y el gobierno, en lo que adoptaron un discurso firme y condenatorio, declarando en reiteradas ocasiones que Venezuela vivía bajo un régimen dictatorial. De esta forma, la visión de los hechos es indisociable de las estructuras ideacionales de los partidos políticos, los cuales construyen una imagen de Venezuela de acuerdo al conjunto de ideas, principios y valores inherentes a la identidad partidaria. En este sentido, la diferenciación entre ambos gobiernos sería significativa, no solo por la visión y posición adoptada hacia el Estado bolivariano, sino que también por la cohesión o fragmentación a la interna de cada gobierno.

En una primera instancia, podría pensarse que no hay ningún riesgo material, al tratarse de un tema político. Sin embargo, la neutralidad frente al régimen venezolano acarreó consecuencias para el Estado uruguayo, dañando la imagen del país como defensor de los principios democráticos y los derechos humanos.

Otro aspecto donde los elementos ideacionales primaron fue en la decisión de en qué organismo político abordar (o no abordar) la crisis venezolana. El gobierno del Frente Amplio, con un énfasis guiado por las ideas del regionalismo posliberal, construyó negativamente a la OEA e intentó tratar la situación desde UNASUR. Bajo una visión panamericanista, la Coalición Republicana centralizó sus esfuerzos en la OEA, revalorizando el sistema interamericano y las normas que este implica, dejando de lado la UNASUR como alternativa al retirarse de la misma.

En base a la investigación, es posible afirmar que la primera hipótesis fue parcialmente comprobada. Si bien la influencia discursiva existe, se descubrió también la existencia de una influencia en los hechos concretos. La segunda hipótesis requiere contemplar dos dimensiones. Por un lado, el Frente Amplio logró influir en la agenda del gobierno, al tiempo que el gobierno de Vázquez buscó acceder a nuevos mercados. Asimismo, destaca la convivencia con dos gobiernos de Argentina (Macri) y Brasil (Temer) aperturistas y favorables a la inserción internacional. Sin embargo, los esfuerzos por un TLC con China serían bloqueados. Por su parte, el gobierno de Lacalle Pou presentaría una mayor cohesión con los partidos que integran la Coalición en cuanto a su estrategia comercial, sin embargo, el contexto internacional no sería favorable a la hora de concretar los propósitos. Entonces, la segunda hipótesis también fue parcialmente comprobada, pues sí existió una diferencia en el enfoque dado a la inserción comercial, pero también hubo una dependencia de la coyuntura internacional en los avances de dicha inserción.

Finalmente, la tercera hipótesis fue comprobada. Es en esta dimensión de la política exterior donde se halló la mayor influencia partidaria. Un gobierno frenteamplista caracterizado por la contradicción fue el reflejo de la incapacidad de construir consensos en el partido. El gobierno priorizó la cohesión intrapartidaria en lugar de adoptar una posición en específico. Por otro lado, los partidos de la Coalición, partiendo de una visión compartida sobre la situación en Venezuela, permitieron al gobierno expresar una clara condena al régimen venezolano. Esta sería materializada por el propio Luis Lacalle Pou como su principal portavoz.

Se puede concluir, entonces, que los partidos políticos tienen capacidad de influir en la política exterior de un Estado pequeño. Sin embargo, esta influencia se encuentra limitada por las condiciones que el sistema internacional le impone. Este fue el caso de los aspectos comerciales estudiados, en donde si bien existió cierta influencia partidaria relativa a la inserción comercial, lo que primó fueron los aspectos estructurales. Por otro lado, se constató que frente a la crisis de Venezuela, el rol de las ideas fue más preponderante en la política exterior. De esta forma, las hipótesis planteadas se comprobaron parcialmente en las dimensiones comerciales, pero se confirmaron plenamente en el ámbito político analizado, donde la identidad partidaria y la cohesión gubernamental resultaron determinantes para el rumbo de la política exterior uruguaya.

Esta investigación, de cualquier modo, presentó algunas limitaciones. Una de ellas fue que, al hacer un estudio de caso, es difícil concluir con una generalización para los Estados pequeños. Otra fue que, dada la extensión del trabajo, no fue posible cubrir todos los aspectos de la política exterior. Además, si bien se consiguieron nueve entrevistas, no se logró entrevistar a actores de todos los partidos políticos involucrados. Respecto a los entrevistados, y considerando la temática política del trabajo, puede que su información, aunque extremadamente valiosa para el trabajo, presente ciertos sesgos. Para mitigar esto, se implementó como parte de la metodología de investigación la triangulación de la información recolectada en las entrevistas con declaraciones de los actores relevantes y fuentes secundarias. Por otro lado, medir la influencia en la política exterior de los partidos políticos constituyó una dificultad adicional. En este sentido, la influencia fue medida de manera cualitativa.

Para finalizar, este trabajo sienta las bases para posibles líneas de investigación a futuro que pueden ampliar y profundizar lo estudiado. Por ejemplo, en un futuro cercano, se puede ver cómo el reciente cambio de signo político en Uruguay reconfigura o no la política exterior. También se pueden llevar a cabo estudios comparados con otros Estados pequeños, eliminando así una de las debilidades planteadas. Otra posible línea de investigación podría ser ver cómo se tradujeron las cuestiones aquí planteadas en elementos cuantitativos, como su impacto en las exportaciones e importaciones de Uruguay, o ver cómo influyen otros actores internos en la política exterior de los Estados pequeños, tales como los grupos de presión o las organizaciones de la sociedad civil.

Bibliografía

- Adler, E., Haas, P. (1992). "Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program". *International Organization*, 46(1), pp. 367-390. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/23990338>
- Albertoni, N. (2011). *Entre el Barrio y el Mundo ¿MERCOSUR o el Modelo Chileno? Dos Alternativas para Uruguay*. Editorial Taurus.
- Albertoni, N. (2019). *Uruguay Como Solución. Su inserción internacional: cuando lo importante se transforma en urgente*. Taurus.
- Alden, C., Aran, A. (2017). *Foreign Policy Analysis: New Approaches*. Routledge. Recuperado de: <https://www.academia.edu/38323512>
- Aldrich, J., Gelpi, C., Feaver, P., Reifler, J., y Sharp, K. T. (2006). "Foreign Policy and the Electoral Connection". *Annual Review Of Political Science*, 9(1), 477-502. Recuperado de: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.9.111605.105008>
- Álvarez Fuentes, G. (2015). "Hacia una perspectiva constructivista y crítica del análisis de política exterior". *Estudios Internacionales*, 47(180), pp. 47-65. Recuperado de: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36431>
- Amadeo, M. (1978). *Manual de política internacional. Los principios y los hechos*. Abeledo-Perrot.
- Archenti, N. (2018). "Estudio de caso/s". En A. Marradi, N. Archenti, y J.I. Piovani (eds.), *Manual de Metodología de las Ciencias Sociales*, pp. 291-303. Siglo XXI.
- Archer, C., Bailes, A., Wivel, A. (2014). "Setting the scene: Small states and international security". En C. Archer, A. Bailes, A. Wivel (eds.), *Small States and International Security: Europe and beyond*, pp. 3-25. Routledge. Recuperado de: https://uniset.ca/microstates2/Small_States_and_International_Security.pdf
- Arocena, E. (1984). *Evolución y apogeo de la Diplomacia Uruguaya 1828-1948*. División Imprenta del Palacio Legislativo.
- Arteaga, J. J. (2018). *Historia Contemporánea del Uruguay*. Ediciones Cruz del Sur.
- Baldacchino, G. (2023). *The Success of Small States in International Relations: Mice that Roar?*. Routledge.
- Baldacchino, G., & Wivel, A. (2020). "Small States: Concepts and Theories". En G. Baldacchino y A. Wivel (eds.), *Handbook on the Politics of Small States* (pp. 2-19). Edward Elgar Publishing. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/340436492>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Informe MERCOSUR N° 20 (2014-2015) Segundo Semestre 2014 - Primer Semestre 2015*. Recuperado de: [https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Informe-MERCOSUR-N%C2%B0-20-\(2014-2015\)-Segundo-Semestre-2014---Primer-Semestre-2015.pdf](https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Informe-MERCOSUR-N%C2%B0-20-(2014-2015)-Segundo-Semestre-2014---Primer-Semestre-2015.pdf)
- Barceló, N. (2023). "Flexibilización ¿para qué? Apuntes sobre la política exterior uruguaya hacia el Mercosur (2015-2022)". *Desafíos*, 35(2), pp. 1-29. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/3596/359677872006/>
- Barrios, C. (2024). "Salir del Mercosur ya no es una opción para ningún partido": Marcos Methol, senador por Cabildo Abierto". *La Mañana*. Recuperado de: <https://www.xn--lamaana-7za.uy/politica/salir-del-mercursos-ya-no-es-una-opcion-para-ningun-partido/>
- Bartesaghi, I. (2022). "Uruguay y su camino hacia el TLC con China". *Red China y América Latina*. Recuperado de: <https://chinayamericalatina.com/uruguay-y-su-camino-hacia-el-tlc-con-china/>

- Bartesaghi, I. (2023). “Algunas reflexiones sobre Uruguay y China”. Recuperado de: <https://ibartesaghi.com/wp/2023/03/31/algunas-reflexiones-sobre-uruguay-y-china/>
- Bartolini, S. (1991). “Partidos y sistemas de partidos”. En G. Pasquino et.al (eds.), *Manual de ciencia política*. Alianza.
- Bizzozero, L. (2015). *Aproximación a las relaciones Internacionales. Una mirada desde el Siglo XXI*. Cruz del Sur.
- Bizzozero, L., y Fernández Luzuriaga, W. (2016). Anuario política internacional & Política exterior 2015-2016: migraciones, geopolítica y derechos humanos en la construcción de nuevos acuerdos espaciales. Udelar. FCS-PEI; Ediciones Cruz del Sur. Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/20228>
- Boli, J., Thomas, G. M. (1997). “World culture in the world polity: A century of international non-governmental organization”. *American Sociological Review*, 62, pp. 171-190. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/2657298>
- Bottinelli, O.A. (2016). “El presidente viaja a China: la nueva inserción internacional del país”. Factum. Recuperado de: <https://portal.factum.uy/analisis/2016/ana161014.php>
- Brunetto, M. J. (2009). “Continuidades y quiebres de la política exterior uruguaya en el siglo XX”. *Facultad de Ciencias Sociales*. Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/41204>
- Buquet, G. (2018). “Uruguay - TLC con Chile: olvídense de la transformación de la matriz productiva”. *La Diaria*. Recuperado de: <https://www.bilaterals.org/?uruguay-tlc-con-chile-olvidense-de&lang=en>
- Bustillo, F. (2020). “Exposición del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores Embajador Francisco Bustillo Bonasso”. *Revista Diplomática*, 2da. Época, 2(2), pp. 1-4. Recuperado de: https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/sites/ministerio-relaciones-exteriores/files/documentos/publicaciones/Revista%20Diplomatica%202020_0.pdf
- Cabildo Abierto. (2019). “Compromiso del Partido Cabildo Abierto con Uruguay y su Gente”. Recuperado de: https://www.gub.uy/corte-electoral/sites/corte-electoral/files/documentos/publicaciones/CA%2BPrograma%2Bfinal%2BSET2019_0.pdf
- Cabildo Abierto. (2021). “Las ventajas tienen que ser mayores que las desventajas en un posible TLC con China”. Recuperado de: <https://cabildoabierto.uy/las-ventajas-tienen-que-ser-mayores-que-las-desventajas-en-un-posible-tlc-con-china/>
- Cabildo Abierto. (2024). Senado aprueba declaración que condena el fraude electoral en Venezuela. Recuperado de: <https://cabildoabierto.uy/senado-aprueba-declaracion-que-condena-el-fraude-electoral-en-venezuela/>
- Caetano, G. (1995). “La partidocracia uruguaya: tradición y agenda reciente”. *Secuencia*, 32, pp. 103-134. Recuperado de: <https://secuencia.mora.edu.mx/Secuencia/article/view/506/1298>
- Caetano, G., Pose, N. (2020). “Análisis del acuerdo de asociación UE-MERCOSUR: Sus impactos en el Uruguay desde una perspectiva de historia política”. *Friedrich-Ebert-Stiftung*. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/16576.pdf>
- Caetano, G., López, C., y Luján, C. (2021). “La política exterior de Uruguay frente a la integración regional (2015-2020)”. En G. Molano-Cruz y J. Briceño-Ruiz (Eds.), *El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía*, pp. 325-347. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://rilzea.cialc.unam.mx/jspui/bitstream/CIALC-UNAM/CL811/1/politica_integracion_regional_caetano_gerardo.pdf
- Cambiaso, F. (2024). “Cabildo Abierto se vuelve a desmarcar de la coalición y frena adhesión a proyecto clave del gobierno”. *El País*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/cabildo-abierto-se-vuelve-a-desmarcar-de-la-coalicion-y-frena-adhesion-a-proyecto-clave-del-gobierno>

- Chasqueti, D., Buquet, D. (2004). “La democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso”. *Revista De Ciencia Política*, 42, pp. 221–247. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/645/64504211.pdf>
- Cingolani, L. (2006). Partidos políticos y sistemas de partidos. En L. Aznar y M. De Luca (Eds.), *Política. Cuestiones y problemas* (pp. 217-249). Editorial Ariel.
- Clarín. (2020). *Lacalle Pou*: “No estoy dispuesto a que en la asunción esté el dictador Maduro”. Clarín. Recuperado de: <https://www.clarin.com/mundo/lacalle-pou-dispuesto-asuncion-dictador-maduro-06-TbyVf-.html>
- Coleman, P., y Donahue, J. (2018). *Costa Rica: Eligiendo un camino para construir y sostener la paz*. Global Observatory. <https://theglobalobservatory.org/2018/09/costa-rica-choosing-path-to-build-sustain-peace/>
- Comisión de Asuntos Internacionales. (2019). “Carpetas Nos. 3654 y 3753 de 2019”. Recuperado de: <http://www.diputados.gub.uy/wp-content/uploads/2019/05/2076.pdf>
- Comisión Europea. (2024). “La UE y el Mercosur culminan las negociaciones políticas para un innovador acuerdo de asociación”. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_24_6244
- Comisión Europea. (s.f.). “EU-Mercosur: Text of the agreement”. Recuperado de: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en
- Comisión Nacional de Programa del Frente Amplio. (2014). “Programa Nacional FA 2015-2020”. Frente Amplio. Recuperado de: <https://www.frenteamplio.uy/documento/programa-nacional-fa-2015-2020/>
- Compromiso Por El País. (2019). Recuperado de: <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>
- Coombs, H. (2022). “Case study research: single or multiple?”. Southern Utah University. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/364126131>
- Corbett, J., y Connell, J. (2015). “All the world is a stage: global governance, human resources, and the “problem” of smallness”. *Pacific Review*, 28(3), 435–459. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/09512748.2015.1011214>
- Cyjon, R. (2024). “«Uruguay constituye la llave de todos los países de la Cuenca del Plata». Eventual instalación de bases aeronavales estadounidenses en Uruguay en 1940: una perspectiva internacional (1938 - 1940)”. *Revista Encuentros Uruguayos*, 18(1), pp. 1-38. Recuperado de: <https://ojs.fhce.edu.uy/index.php/encuru/article/view/2331/2899>
- De Águeda Corneloup, I., y Mol, A. P. J. (2013). Small island developing states and international climate change negotiations: the power of moral “leadership”. *International Environmental Agreements Politics Law And Economics*, 14(3), 281-297. Recuperado de: <https://doi.org/10.1007/s10784-013-9227-0>
- De Herrera, L.A. (1912). *El Uruguay Internacional*. Bernard Grasset. Recuperado de: https://pmb.parlamento.gub.uy/pmb/opac_css/doc_num_data.php?explnum_id=865
- De León, A., Fernández, F. (2019). “Una mirada al Oriente: Relaciones de Uruguay con China y Medio Oriente en los últimos 20 años”. *Revista Diplomática*, 2ª Época, 1(2), pp. 97-107. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/sites/ministerio-relaciones-exteriores/files/documentos/publicaciones/Rev.%20Dip.%20v1%20n2.pdf>
- De Singlaur, F. (2022). “Influencia de condicionantes internos en los cambios de la política exterior respecto a los países de Europa. Del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner a la presidencia de Mauricio Macri”. *Omnia. Derecho y sociedad*, 5(1), pp. 43-68. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/359963569>

- De Vries, C., Hobolt, S., y Walter, S. (2021). "Politicizing International Cooperation: The Mass Public, Political Entrepreneurs, and Political Opportunity Structures". *International Organization* 75(2): 306–332. Recuperado de: <https://eprints.lse.ac.uk/105830>
- Deutsche Welle. (2017). *En Venezuela hay democracia, porque hay tres poderes funcionando*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/en-venezuela-hay-democracia-porque-hay-tres-poderes-funcionando/video-37475159>
- Deutsche Welle. (2018). "Almagro no descarta una intervención militar en Venezuela". Recuperado de: <https://www.dw.com/es/almagro-no-descarta-una-intervenci%C3%B3n-militar-en-venezuela/a-45496563>
- Deutsche Welle. (2018b). "Frente Amplio de Uruguay expulsa a Luis Almagro". Recuperado de: <https://www.dw.com/es/uruguay-frente-amplio-expulsa-a-luis-almagro/a-46759241>
- Doeser, F. (2011). Domestic politics and foreign policy change in small states. *Cooperation And Conflict*, 46(2), 222-241. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/0010836711406417>
- Downs, A. (1973), *Teoría económica de la democracia*. Editorial Aguilar..
- Easton, D. (1974). *Analyse du système politique*. Armand Colin.
- Edis, R. (1991). "Punching above their weight: How small developing states operate in the contemporary diplomatic world". *Cambridge Review of International Affairs*, 5(2), 45–53. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.545>
- El Observador. (2016). El Frente Amplio respalda los esfuerzos de la Unasur en Venezuela. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-frente-amplio-respalda-los-esfuerzos-de-la-unasur-en-venezuela-20166317400>
- El Observador. (2017). "China frenará firma de TLC con Uruguay si Brasil tiene reparos". Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/china-frenara-firma-de-tlc-con-uruguay-si-brasil-tiene-reparos-201711911130>
- El Observador. (2019). "Astori: "A mí no me cuesta nada (decirlo), lo de Venezuela es una dictadura"". Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/astori-a-mi-no-me-cuesta-nada-decirlo-lo-de-venezuela-es-una-dictadura--201972619428>
- El Observador. (2020). Postura de Talvi de evitar calificar a Venezuela como dictadura choca con compromiso condenatorio de Lacalle Pou. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/postura-de-talvi-de-evitar-calificar-a-venezuela-de-dictadura-choca-con-compromiso-de-lacalle-20206622420>
- El País. (2012). Almagro admitió que Uruguay era contrario al ingreso de Venezuela al Mercosur. *EL PAÍS*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/almagro-admitio-que-uruguay-era-contrario-al-ingreso-de-venezuela-al-mercosur>
- El País. (2016). Astori: el Mercosur «ni siquiera» ha logrado una zona de libre comercio. *EL PAÍS*. <https://www.elpais.com.uy/informacion/astori-el-mercosur-ni-siquiera-ha-logrado-una-zona-de-libre-comercio>
- El País. (2016b). "FA denunció "golpe de Estado", pero la interna quedó dividida". Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/fa-denuncio-golpe-de-estado-pero-la-interna-queda-dividida>
- El País. (2017). "FA toma distancia de Venezuela". Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/mundo/fa-toma-distancia-de-venezuela>
- El País. (2018). "Gobierno no apoyará a Almagro en OEA". Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/gobierno-no-apoyara-a-almagro-en-oea>
- El País. (2019). *Sanguinetti: balotaje será entre quien cree que Venezuela es una democracia y quien no*. El País. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/sanguinetti-balotaje-sera-entre-quien-cree-que-venezuela-es-una-democracia-y-quien-no>

- El País. (2020). “Uruguay impulsa "unidad con flexibilidad" en Mercosur para evitar "discusión ideológica"”. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/uruguay-impulsa-unidad-con-flexibilidad-en-mercosur-para-evitar-discusion-ideologica>
- El País. (2024). “El Partido Nacional condenó la inhabilitación de María Corina Machado como candidata en Venezuela”. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/el-partido-nacional-condeno-la-inhabilitacion-de-maria-corina-machado-como-candidata-en-venezuela>
- El País. (2025). “Abdala fue crítico en OEA: "Si no hacemos nada con Venezuela no se quejen cuando dicen que perdemos el tiempo"”. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/abdala-fue-critico-en-oea-si-no-hacemos-nada-con-venezuela-no-se-quejen-cuando-dicen-que-perdemos-el-tiempo>
- Elman, M. F. (1995). The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard. *British Journal Of Political Science*, 25(2), 171-217. <https://doi.org/10.1017/s0007123400007146>
- En Perspectiva. (2020). “Lacalle Pou comunicó que apoyará la reelección de Almagro como secretario general de la OEA”. Recuperado de: <https://enperspectiva.uy/en-perspectiva-programa/la-mesa/lacalle-pou-comunico-apoyara-la-reeleccion-luis-almagro-secretario-general-la-oea/>
- Facultad de Ciencias Sociales. (2024). “«Impactos del CPTPP y el ingreso de nuevos miembros, China y Uruguay»”. Recuperado de: <https://cienciassociales.edu.uy/estudiantes/impactos-del-cptpp-y-el-ingreso-de-nuevos-miembros-china-y-uruguay/>
- Fernández Luzuriaga, W. (2020). *Política exterior uruguaya 2020. Propuestas en la transición y decisiones inaugurales*. (Documento de Trabajo / FCS-PEI;94). Udelar. FCS-UM. PEI. Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/25431>
- Fernández Luzuriaga, W. (2022). “La idea recurrente de la flexibilización del Mercosur en la política exterior uruguaya”. En G. Caetano y D. Hernández Nilson (coords.), *30 años del Mercosur. Trayectorias, flexibilización e interregionalismo*, pp. 161-166. Recuperado de: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/10/Mercosur-30-an%CC%83os_libro-digital.pdf
- Ferro Clérico, L., (2006). “Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006)”. *América Latina Hoy*, 44, pp. 115-132. Recuperado de: <https://doi.org/10.14201/alh.2487>
- Ferro Clérico, L., Fernández Luzuriaga, W., Hernández Nilson, D. (2006). “La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 5, pp. 129-150. Recuperado de: <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/253/194>
- Finnemore, M., Sikkink, K. (2001). “Taking stock: The constructivist research program in international relations and comparative politics”. *Annual Review of Political Science*, 4, pp. 391-416. Recuperado de: <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev.polisci.4.1.391>
- Frente Amplio. (2003). “Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010: Porque entre todos otro Uruguay es posible”. Frente Amplio. Recuperado de: https://www.frenteamplio.uy/wp-content/uploads/grandes_lineamientos_programaticos_para_el_gobierno_2005-2010.pdf
- Frente Amplio. (2018). “Resoluciones Plenario Nacional 5 de mayo”. Recuperado de: <https://www.frenteamplio.uy/documento/resoluciones-plenario-nacional-5-de-mayo/>
- Frente Amplio. (2018b). “Resolución Plenario Nacional. Sobre debate Tratado de Cooperación en materia de Patentes”. Recuperado de:

<https://www.frenteamplio.uy/resolucion-plenario-nacional-sobre-debate-tratado-de-cooperacion-en-materia-de-patentes/>

Frente Amplio. (2019). *Declaración Mesa Política Nacional 25 de enero 2019 - Frente Amplio*. Frente Amplio. Recuperado de: <https://www.frenteamplio.uy/declaracion-mesa-politica-nacional-25-de-enero-2019/>

Fundación Andrés Bello. (2024). “Lacalle Pou lamenta no haber concretado TLC con China y deja la tarea al próximo gobierno”. Recuperado de: <https://fundacionandresbello.org/noticias/uruguay-/lacalle-pou-lamenta-no-haber-concretado-tlc-con-china-y-deja-la-tarea-al-proximo-gobierno/>

Gil, V. (2019). El Frente Amplio evita hablar de Maduro para sortear diferencias. El País. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/el-frente-amplio-evita-hablar-de-maduro-para-sortear-diferencias>

Goetschel, L. (1998). “The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today’s Europe”. En L. Goetschel (ed.), *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*. pp. 13–31.

Goldstein, J., Keohane, R. (1993). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press.

Gowa, J. (1998). “Politics at the Water’s Edge: Parties, Voters, and the Use of Force Abroad”. *International Organization*, 52(2), pp. 307-324. Recuperado de: <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/5333838.pdf>

Gros Espiell, H. (2001). *Temas Internacionales*. Melibea Ediciones.

Guy Emerson, R. (2018). “La «marea rosa» en América Latina: Orígenes y posibles trayectorias”. *Escenarios Regionales*, pp.152-179. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/328560645>

Gvalia, G., Siroky, D., Lebanidze, B., y Iashvili, Z. (2013). Thinking Outside the Bloc: Explaining the Foreign Policies of Small States. *Security Studies*, 22(1), 98-131. <https://doi.org/10.1080/09636412.2013.757463>

Haesebrouck, T., Mello, P. (2020). “Patterns of Political Ideology and Security Policy”. *Foreign Policy Analysis*, 16(4), pp. 565–586. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1093/fpa/oraa006>

Hernández Nilson, D., Pose, N., Raggio, A. (2016). “Entre el Norte y el Sur. La política exterior de los gobiernos del Frente Amplio (2005-2014)”. *Cadernos do Tempo Presente*, 23, pp. 38-53. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/332715380>

Hernández, D. (2015). *El discurso de asunción de Nin: entre la región y el mundo*. Informe Trimestral, N° 3/4, Enero - Diciembre 2015. Udelar, FCS-UM. PEI.

Hey, J. (2003). *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. Lynne Rienner Publishers. Recuperado de: [https://www.rienner.com/title/Small States in World Politics Explaining Foreign Policy Behavior](https://www.rienner.com/title/Small%20States%20in%20World%20Politics%20Explaining%20Foreign%20Policy%20Behavior)

Hofmann, S., Martill, B. (2021). “The party scene: New directions for political party research in foreign policy analysis”. *International affairs*, vol. 97, no. 2, pp. 305–322. Recuperado de: <https://www.pure.ed.ac.uk/ws/portalfiles/portal/159615185/HofmannSEtalIA2020ThePartyScene.pdf>

Hofmeister, W., Grabow, K. (2011). *Political Parties: Functions and Organisation in Democratic Societies*. Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado de: <https://www.kas.de/es/web/parteien-lateinamerika/einzeltitel/-/content/political-parties-functions-and-organisation-in-democratic-societies>

- Hopf, T. (1998), "The Promise of Constructivism in International Relations Theory". *International Security*, 23(1), pp. 171-200. Recuperado de: <https://www.academia.edu/2097464>
- Infobae. (2016). El Mercosur comunicó a Venezuela que cesa de ejercer sus "derechos inherentes" a la condición de miembro pleno del bloque. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2016/12/02/el-mercosur-comunico-a-venezuela-que-cesa-de-ejercer-sus-derechos-inherentes-en-el-bloque/>
- Iniciativa Democrática de España y las Américas. (2017). *La crisis de la democracia en Venezuela, la OEA y la Carta Democrática Interamericana: Documentos de Luis Almagro (2015-2017)*. Editorial Jurídica Venezolana Internacional. Recuperado de: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2018/01/9789803653668-txt-1.pdf>
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH). (2012, 5 de julio). Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados. Recuperado de: <https://ippdh.mercosur.int/cumbre-de-jefes-de-estado-del-mercosur-y-estados-asociados/>
- Jakobsen, P. (2008). "Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP". *JCMS Journal of Common Market Studies*, 47(1), pp. 81-102. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2008.01833.x>
- Johanson, T. (2022). "Understanding National Security as Contextual: The Implications for Small State Defence Policy". *National Security Journal*. Recuperado de: <https://doi.org/10.36878/nsj20220712.04>
- Joly, J., y Dandoy, R. (2018). "Beyond the Water's Edge: How Political Parties Influence Foreign Policy Formulation in Belgium". *Foreign Policy Analysis* 14(4): 512–535. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/303718998>
- Jung, H. (2019). "The Evolution of Social Constructivism in Political Science: Past to Present". *SAGE Open*, 9(1), pp. 9-10. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2158244019832703>
- Kaarbo, Juliet, and Ryan K. Beasley. "A Practical Guide to the Comparative Case Study Method in Political Psychology." *Political Psychology* 20, no. 2 (1999): 369–91. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3792081>
- Keohane, R. (1969). "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics". *International Organization*, 23(2), pp. 291–310. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/2706027>
- Kurecic, P. (2017). "Small States and Regional Economic Integrations in the Multi-Polar World: Regional Differences in the Levels of Integration and Patterns of Small States' Vulnerability". *World Review of Political Economy*, 8(3), pp. 317–348. Recuperado de: <https://doi.org/10.13169/worrevipoliecon.8.3.0317>
- Kuznets, S. (1960). "Economic Growth Of Small Nations". En E.A.G. Robinson (ed.), *Economic Consequences of the Size of Nations*, pp. 14-32. Palgrave Macmillan. Recuperado de: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-349-15210-0_2
- La Diaria. (2019). Lacalle Pou: "nos sentíamos muy avergonzados con la posición de nuestro país sobre Venezuela". La Diaria. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/11/lacalle-pou-nos-sentiamos-muy-avergonzados-con-la-posicion-de-nuestro-pais-sobre-venezuela/>
- La Diaria. (2024). *Con los votos del oficialismo, comisión del Senado aprobó declaración de condena a la situación política en Venezuela*. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2024/4/con-los-votos-del-oficialismo-comision-del-senado-aprobo-declaracion-de-condena-a-la-situacion-politica-en-venezuela/>
- La Nación. (2024). "El encendido discurso del embajador de Uruguay en la OEA por la crisis en Venezuela: "¿Qué no entiende usted, Maduro?!"". Recuperado de:

<https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-encendido-discurso-del-embajador-de-uruguay-en-la-oea-por-la-crisis-en-venezuela-que-no-entiende-nid17082024/>

Lacalle Herrera, L. (2020). *MERCOSUR Nacimiento y Decadencia*. Editorial Aguilar.

Lacalle Pou, L. (2021). *Discurso en la XXVII Cumbre Iberoamericana de jefes de estado y de gobierno* [Archivo de Vídeo]. Youtube. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=C7Wc518xVSo&t=5s>

Lacalle Pou, L. (2023). *Discurso en la Cumbre de la CELAC* [Archivo de Vídeo]. Youtube. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=NA6uQzhBThM>

Lacalle Pou, L. (2023b). *Discurso en la VII Cumbre de CELAC* [Archivo de Vídeo]. Youtube. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=Lc4X8z3IGGE>

Lacalle Pou, L. (2023c). *Discurso en la LXII Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados*. [Archivo de Vídeo]. Youtube. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=6St2Oh70ddk&t=647s>

Llenderozas, E. (2011). Relaciones internacionales. En L. Aznar y M. De Luca (coords.), *Política: Cuestiones y Problemas*, pp. 387-427.

Long, T. (2022). *A Small State's Guide to Influence in World Politics*. Oxford University Press. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/358525534>

López Burián, C. (2015). “Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014)”. *Colombia Internacional*, 83, pp. 135-169. Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2770/1335>

López Burián, C. (2017). “El consenso de los partidos Colorado y Nacional en la política exterior uruguaya (1985-2005)”. *Revista de la Facultad de Derecho*, 42, pp. 133-179. Recuperado de: <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/573/898>

López, Burián, C. (2017b). La política exterior uruguaya: ¿política de partidos o política de Estado? Nota de prensa sobre Tesis Doctoral. Semanario Búsqueda (22/11/2017), Montevideo. *Udelar*. Recuperado de: <https://www.academia.edu/35312019>

López Burián, C., Hernández Nilson, D. (2020). “Uruguay, los regionalismos y la integración regional: el Partido Nacional, su neoherrerismo y la desvinculación de la región como estrategia”. *Revista Cadernos de Campo*, 29, pp. 97-124. Recuperado de: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/14363>

López Burián, C. y Míguez, M. (2021). “Uruguay como estado pequeño en el Mercosur (1991-2020): una lectura desde la autonomía regional”. *Lua Nova: Revista De Cultura E Política*, 112, pp. 181–216. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-181216/112>

López Burián, C., Luján, C.A., Cajarville, D., Casanova, M.E., Coca, G., Ouviaña, G., Salueiro, F. y Sofía Schelotto, S. (2023). “Los partidos políticos uruguayos frente a los TLC”. En G. Caetano (coord.), *La opción de los TLC en el Uruguay contemporáneo*, pp. 49-94. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/380368972>

Luján, C.A. (2023). “Discursos y prácticas en la política exterior de Uruguay (2020-2022). China, Mercosur y después”. *Revista Anuario del Área Socio-Jurídica*, 15(1), pp. 22-41. Recuperado de: <https://www.indexlaw.org/index.php/AnuariodelAreaSocioJuridica/article/view/9191>

Luján, C.A., López Burián, C. (2023). “Los aportes del realismo neoclásico al análisis de política exterior. La política exterior de Uruguay frente a la crisis en Venezuela, 2015-2020”. En R. Salgado Espinoza (coord.), *La política exterior de los Estados latinoamericanos: enfoques, metodologías y casos*, pp. 257-279. Editorial FLACSO Ecuador. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/59886.pdf>

Malamud, A. (2003). “Los Partidos Políticos”. En J. Pinto (compilador), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 321-350). Eudeba. <https://perio.unlp.edu.ar/catedras/pyp/wp->

content/uploads/sites/64/2020/06/ANDRES-MALAMUD-Los-partidos-pol%C3%ADticos.pdf

Malamud, A., Schenoni, L. (2025). “Geopolitical aspects of the EU-Mercosur agreement”. *External Policies Analysis and Support Unit, Directorate-General for External Policies*.

Recuperado de:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/754478/EXPO_STU\(2025\)754478_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/754478/EXPO_STU(2025)754478_EN.pdf)

Martill, B. (2019). “Center of Gravity: Domestic Institutions and the Victory of Liberal Strategy in Cold War Europe”, *Security Studies*, 28(1), pp. 116-158. Recuperado de:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09636412.2018.1508636>

McGraw, D. (1994). “New Zealand’s Foreign Policy Under National and Labour Governments: Variations on the ‘Small State’ Theme?” *Pacific Affairs*, 67(1), pp. 7–25.

Mengshu, Z. (2020). A Brief Overview of Alexander Wendt’s Constructivism. *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/2020/05/19/a-brief-overview-of-alexander-wendts-constructivism/>

MERCOSUR. (2016, 13 de septiembre). *Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/13-09-2016_declaracion_sobre_venezuela_y_el_mercosur.pdf

Mesa Política Nacional del Frente Amplio. (2017). “Declaración del Frente Amplio, ante situación de Venezuela”. Recuperado de: <https://ps.org.uy/declaracion-del-frente-amplio-ante-situacion-de-venezuela/>

Míguez, M.C. (2020). “Los factores internos de la política exterior: hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales latinoamericanas”. En Míguez, M. C. y Morgenfeld, L. (eds.), *Los condicionantes internos de la política exterior: Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales* (pp. 21-75). Teseo. Recuperado de:

<https://www.teseopress.com/condicionantesinternos>

Mijares, V., Nolte, D. (2018) “Regionalismo posthegemónico en crisis”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(3), pp. 105-112. Recuperado de:

<https://www.researchgate.net/publication/326462076>

Milner, H., Judkins, B. (2004). “Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left–Right Divide on Trade Policy?”. *International Studies Quarterly*, 48, pp. 95–119.

Recuperado de:

https://www.princeton.edu/~hmlilner/forthcoming%20papers/ISO_milner_judkins2004.PDF

Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). “ACE 35 Mercosur - Chile”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/convenios/ace-35-mercosur-chile>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). “Uruguay condena situación en Venezuela y pide restablecimiento del orden constitucional”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-condena-situacion-venezuela-pide-restablecimiento-del-orden>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019). *Nº 16/19: Uruguay y México invitan a Conferencia Internacional sobre la situación en Venezuela*. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/1619-uruguay-mexico-invitan-conferencia-internacional-sobre-situacion-0>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2020). *Uruguay se retira de Telesur y Banco del Sur bajo el principio de no integrar uniones basadas en afinidades ideológicas*, (Comunicado de Prensa Nº 21/20). Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones->

[exteriores/comunicacion/comunicados/2120-uruguay-se-retira-telesur-banco-del-sur-basado-principio-integrar](https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/2120-uruguay-se-retira-telesur-banco-del-sur-basado-principio-integrar)

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2020b). “Nº 18/20: Cancillería anuncia el retiro de Uruguay de la UNASUR y su regreso al TIAR”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/1820-cancilleria-anuncia-retiro-del-uruguay-unasur-su-regreso-tiar>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2022). “Uruguay presentó solicitud de ingreso al CPTPP”. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/uruguay-presento-solicitud-ingreso-cptpp>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2024). *Discurso Sr. Presidente en la 79.ª sesión de la Asamblea General de la ONU*. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/embajada-republica-oriental-del-uruguay-costa-rica/novedades-eventos/discursos-sr-presidente-79a>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2024b). “Intervención del canciller Omar Paganini - 54º período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/intervencion-del-canciller-omar-paganini-54o-periodo-ordinario-sesiones>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2024c). “Intervención del canciller Omar Paganini en el Consejo Permanente de la OEA”. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/intervencion-del-canciller-omar-paganini-consejo-permanente-oea>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2024d). Comunicado de prensa Nº 53/24: Comunicado conjunto sobre las elecciones en Venezuela. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/comunicado-conjunto-sobre-elecciones-venezuela>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2025). *Presidente electo de Venezuela González Urrutia fue recibido por el presidente Lacalle Pou junto al canciller Paganini*, (Comunicado de Prensa Nº 03/25). Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/presidente-electo-venezuela-gonzalez-urrutia-fue-recibido-presidente>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2025b). “Declaración Conjunta sobre la situación en Venezuela”. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/declaracion-conjunta-sobre-situacion-venezuela>

Montevideo Portal. (2024). *Paganini planteó a Mercosur “situación inaceptable” por uruguayo desaparecido en Venezuela*. Recuperado de:

<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Paganini-planteo-a-Mercosur-situacion-inaceptable-por-uruguayo-desaparecido-en-Venezuela-uc908675>

Mostafa Galal, A. (2020). "External behavior of small states in light of theories of international relations". *Review of Economics and Political Science*, 5(1), pp. 38-56.

Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/338709925>

Mouritzen, H. (1991). “Tension between the Strong, and the Strategies of the Weak”. *Journal of Peace Research*, 28(2), pp. 217-230. Recuperado de:

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0022343391028002007>

Mouritzen, H., Wivel, A. (2004). *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*. Routledge.

Recuperado de: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203496602>

Nahum, B. (2020). *Breve Historia del Uruguay Independiente*. Ediciones de la Banda Oriental.

Natalevich, M. (2024). *Petrodiplomacia. Valijas, negocios y otras historias del chavismo y Uruguay*. Editorial Planeta.

- Neumann, I., Gstöhl, S. (2006). “Lilliputians in Gulliver’s World?”. En C. Ingebritsen, I. Neumann, S. Gstöhl y J. Beyer (eds.), *Small States in International Relations*, pp. 3-36. University of Washington Press. Recuperado de: <https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/5122/Lilliputians%20Endanlegt%202004.pdf?sequence=1>
- Nocetto, L., Piñeiro, R., y Rosenblatt, F. (2020). “Uruguay 2019: Fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos”. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), pp. 511-538. Recuperado de: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2020000200511
- Observatorio de Política Exterior Uruguay. (2016). “Informe Mensual de Política Exterior Uruguay, N° 17, Segunda época, Octubre 2016”. Recuperado de: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/03/opeu-17-octubre-2016.pdf>
- Observatorio de Política Exterior Uruguay. (2020). “Informe Mensual de Política Exterior Uruguay N° 64, Segunda época, Octubre 2020”. Recuperado de: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/01/opeu-no-64-oct-2020.pdf>
- Observatorio de Política Exterior Uruguay. (2021). “Informe Mensual de Política Exterior Uruguay N° 78 Segunda época: Diciembre 2021”. Recuperado de: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.wordpress.com/wp-content/uploads/2022/01/opeu-no-78-dic-2021.pdf>
- OEA. (2021). “Uruguay asumió la Presidencia del Consejo Permanente de manera interina”. Recuperado de: https://www.oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-100981
- Ogo, N.C., Nwokike, K.I., Mbam, N.M. “National interest in international relations: whose interest? *Ideal International Journal*, Vol. 17 No. 4, pp. 10-19. Recuperado de: <https://acjoi.org/index.php/ideal/article/view/5963>
- Organización de Estados Americanos. (2001). “Carta Democrática Interamericana”. Recuperado de: https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- Otjes, S., van der Veer, H., Wagner, W. (2023). “Party ideologies and European foreign policy. Examining the transnational foreign policy space”. *Journal of European Public Policy*, 30(9), pp. 1793-1819. Recuperado de: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2022.2096103>
- Panke, D., Thorhallsson, B. (2023). “Foreign Policy of Small States”. En J. Kaarbo, C. G. Thies (eds.), *The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis*, pp. 501-518.
- Parlasur. (2019). “MERCOSUR en la prensa: 29 de junio al 1° de julio de 2019”. Recuperado de: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/16884/1/seleccion-de-noticias-del-mercursosur---29-de-junio-al-1-de-julio-de-2019.pdf>
- Parlasur. (2022). “MERCOSUR en la prensa: 7 de diciembre de 2022”. Recuperado de: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/20998/1/seleccion-de-noticias-del-mercursosur-del-7-de-diciembre-de-2022.pdf>
- Partido Colorado. (2019). “Un Pequeño País Modelo: Programa de Gobierno Partido Colorado 2020-2025”. Recuperado de: https://www.gub.uy/corte-electoral/sites/corte-electoral/files/documentos/publicaciones/Programa%2BPartido%2BColorado%2B-%2BWeb_compressed.pdf
- Partido Colorado. (2021). “Partido Colorado propone adhesión al Transpacífico”. Recuperado de: <https://partidocolorado.uy/partido-colorado-propone-adhesion-al-transpacifico/>
- Partido Colorado. (2022). “Declaración del CEN acerca de iniciativa uruguaya de incorporación al Acuerdo Transpacífico”. Recuperado de:

<https://partidocolorado.uy/declaracion-del-comite-ejecutivo-nacional-del-partido-colorado-acerca-de-iniciativa-uruguay-de-incorporacion-al-acuerdo-transpacifico/>

Partido Colorado. (2023). “CEN Analizó Relaciones Internacionales”. Recuperado de: <https://partidocolorado.uy/cen-analizo-relaciones-internacionales/>

Partido Colorado. (2024). *CEN condena dictadura venezolana*. Partido Colorado. Recuperado de: <https://partidocolorado.uy/cen-condena-dictadura-venezolana/>

Partido Independiente. (2019). “El camino hacia adelante”. Recuperado de: https://www.gub.uy/corte-electoral/sites/corte-electoral/files/documentos/publicaciones/Programa-2020-2025-Partido-Independiente-Paginas-Individuales_0.pdf

Partido Nacional. (2019). “Programa de gobierno 2020/2025”. Recuperado de: <https://www.gub.uy/corte-electoral/sites/corte-electoral/files/documentos/publicaciones/Programa%2Bde%2BGobierno%2B2019%2B-%2BP%2BNacional.pdf>

Pastorino, A. (2017). “Algunas reflexiones sobre el ingreso de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur, su desempeño como socio pleno y su actual situación de ¿cesación? en sus derechos como tal”. *Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales*, 5(17), pp. 1-17. Recuperado de: <https://curi.org.uy/analisis-05-2017/>

Payne, A. (2004). “Small states in the global politics of development”. *The Round Table*, 93(376), pp. 623–635. Recuperado de: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0035853042000289209>

Pena, C., Zelicovich, J., Thorstensen, V. y Mota, C. (2023). *Informe MERCOSUR No. 26: MERCOSUR: divergencias estratégicas y consensos pragmáticos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-Mercosur-No.-26-MERCOSUR-Divergencias-estrategicas-y-consensos-pragmaticos.pdf>

Plenario Nacional del Frente Amplio. (2018b). “Resolución”. Recuperado de: <https://www.frenteampio.uy/wp-content/uploads/resolucion-pn-151218-sobre-dictamenes-del-tcp.pdf>

Portal Medios Públicos (2021). “OEA: Bustillo pidió elecciones "libres" en Nicaragua y Venezuela”. Recuperado de: <https://mediospublicos.uy/oea-bustillo-pidio-elecciones-libres-en-nicaragua-y-venezuela/>

Portal Medios Públicos (2025). “Albertoni: nueva instancia para posible ingreso de Uruguay al Transpacífico en marzo-abril”. Recuperado de: <https://mediospublicos.uy/albertoni-nueva-instancia-para-posible-ingreso-de-uruguay-al-transpacifico-en-marzo-abril/>

Pose, N. (2018). “El acuerdo de comercio preferencial con Chile: giro en la política exterior económica del Uruguay”. En L. Bizzozero y W.F. Luzuriaga, *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2017-2018. «One Belt, One Road»: alcances y repercusiones de la propuesta China en un entorno de proteccionismos y retracción de Occidente*, pp. 281-287. Recuperado de: <https://www.academia.edu/38291766>

Pose, N. (2021, 12 de diciembre). Entrevista Nicolás Pose - Mercosur: Uruguay tensa relaciones en el bloque. *En Perspectiva*. [Vídeo]. YouTube. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=iwsOz82AY5o>

Presidencia Uruguay. (2015). *Vázquez anunció primeras medidas de Gobierno y proyectos de ley que remitirá al Parlamento*. Recuperado de: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/vazquez-anuncio-primeras-medidas-gobierno-proyectos-ley-remitira-parlamento>

Presidencia Uruguay. (2015b). “Según el ministro de Economía, el MERCOSUR necesita un nuevo acuerdo fuera de la región”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/segun-ministro-economia-mercosur-necesita-nuevo-acuerdo-fuera-region>

Presidencia Uruguay. (2016). “No se puede decir que en Uruguay se utilizaron las tarifas con fines exclusivamente fiscales”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/se-puede-decir-uruguay-se-utilizaron-tarifas-fines-exclusivamente-fiscales>

Presidencia Uruguay. (2016b). “Uruguay y China firmaron 16 acuerdos de cooperación”.

Recuperado de: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/breves/uruguay-china-firmaron-16-acuerdos-cooperacion>

Presidencia Uruguay. (2016c). Declaraciones a la prensa del canciller Rodolfo Nin Novoa sobre Venezuela en el Mercosur [Vídeo]. YouTube. Recuperado de:

<https://www.youtube.com/watch?v=WFWMaQx3OG8>

Presidencia Uruguay. (2016d). “Vázquez: “No se dan las condiciones” para aplicar Carta Democrática de OEA a Venezuela”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/vazquez-se-dan-condiciones-para-aplicar-carta-democratica-oea-venezuela>

Presidencia Uruguay. (2017). “Nin Novoa compareció este jueves ante la comisión de asuntos internacionales del Senado”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/videos/nin-novoa-comparecio-jueves-ante-comision-asuntos-internacionales-del-senado>

Presidencia Uruguay. (2017b). “Vázquez: Es preocupante que un organismo como la Unasur no tenga secretario general”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/videos/vazquez-es-preocupante-organismo-unasur-tenga-secretario-general>

Presidencia Uruguay. (2017c). “Uruguay no respaldará aplicación de la Carta Democrática de la OEA contra Venezuela”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-respaldara-aplicacion-carta-democratica-oea-contra-venezuela>

Presidencia Uruguay. (2017d). “Uruguay no votará aplicación de cláusula democrática interamericana a Venezuela”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-votara-aplicacion-clausula-democratica-interamericana-venezuela>

Presidencia Uruguay. (2018). “Uruguay insistirá en un acuerdo comercial China-Mercosur cuando asuma presidencia temporal del bloque”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-insistira-acuerdo-comercial-china-mercosur-asuma-presidencia-temporal>

Presidencia Uruguay. (2018b). “Nin Novoa: Si hay alguna palabra que Uruguay detesta, es intervención”. Recuperado de: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/nin-novoa-hay-alguna-palabra-uruguay-detesta-es-intervencion>

Presidencia Uruguay. (2019). “Uruguay se retiró de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-se-retiro-asamblea-general-organizacion-estados-americanos>

Presidencia Uruguay. (2019b). “Uruguay jamás justificará la intervención armada sobre otro país, aseguró el canciller Rodolfo Nin Novoa”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/fotos/uruguay-jamas-justificara-intervencion-armada-sobre-otro-pais-aseguro-canciller>

Presidencia Uruguay. (2021). “Palabras del presidente de la República, Luis Lacalle Pou, en cumbre aniversario de Mercosur”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/completos/palabras-del-presidente-republica-luis-lacalle-pou-cumbre-aniversario>

Presidencia Uruguay. (2021b). “Uruguay recibió planteo formal de China para avanzar en la firma de un tratado de libre comercio”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-recibio-planteo-formal-china-para-avanzar-firma-tratado-libre>

Presidencia Uruguay. (2021c). *Intervención del presidente Luis Lacalle Pou en la Asamblea General de Naciones Unidas*. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/completos/intervencion-del-presidente-luis-lacalle-pou-asamblea-general>

Presidencia Uruguay. (2022). “Bustillo afirmó que se requiere un Mercosur que haga frente a los nuevos desafíos”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/bustillo-afirmo-se-requiere-mercosur-haga-frente-nuevos-desafios>

Presidencia Uruguay. (2023). “Lacalle Pou: No hay contradicción entre fortalecer el Mercosur y negociar con el resto del mundo”. Recuperado de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/lacalle-pou-hay-contradiccion-entre-fortalecer-mercosur-negociar-resto-del>

Presidencia Uruguay. (2024). “Uruguay asumió presidencia temporal del Mercosur”.

Recuperado de: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-asumio-presidencia-temporal-del-mercosur>

Price, R. M. (2006). “Detecting ideas and their effects”. En R. E. Goodin & C. Tilly (Eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, pp. 252-265. Recuperado de:

<https://questanbridge.com/wp-content/uploads/2024/11/The-Oxford-Handbook-of-Contextual-Political-Analysis.pdf>

Putra Munggaran, T. (2023). “The Role Of Political Parties In Political Education To Society”. *Jurnal Indonesia Sosial Teknologi* 4(8):1027-1036. Recuperado de:

<https://www.researchgate.net/publication/373102643>

Radoman, J. (2018). Small states in world politics: State of the art. *Journal Of Regional Security*, 13(2), 179-200. <https://doi.org/10.11643/issn.2217-995x182spr101>

Raunio, T., Wagner, W. (2020) “The Party Politics of Foreign and Security Policy”. *Foreign Policy Analysis*, 16(4), pp. 515–531. Recuperado de:

<https://www.researchgate.net/publication/345649622>

Raunio, T., Wagner, W. (2020b) “Party Politics or (Supra-)National Interest? External Relations Votes in the European Parliament”. *Foreign Policy Analysis*, 16(4), pp. 547–564. Recuperado de:

<https://www.researchgate.net/publication/339285082>

Raunio, T., y Wagner, W. (2024). “Legislatures, Political Parties, and Foreign Policy”. En J. Kaarbo y C. Thies (eds.), *The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis*. Recuperado de:

<https://www.researchgate.net/publication/377964916>

Real de Azúa, C. (1959). *Política Internacional e Ideologías en el Uruguay*. Marcha.

Recuperado de:

http://www.autoresdeluruguay.uy/biblioteca/Carlos_Real_De_Azua/lib/exe/fetch.php?media%3Dpolitica_internaciona.pdf&sa=D&source=docs&ust=1751667678704767&usg=AOvVaw1xlAqc9DJkwUy3bGtsuNCt

Reus-Smit, C. (2013). “Constructivism”. En S. Burchill y A. Linklater (eds.), *Theories of International Relations*, pp. 217-241.

Reuters (2016). “Unasur prepara declaración de apoyo a Dilma Rousseff por crisis en Brasil”.

Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/world/us/unasur-prepara-declaracin-de-apoyo-a-dilma-rousseff-por-crisis-en-brasil-idUSKCNOWK1H5/>

- Rocha-Carpiuc, C., López Burián, C., Hernández Nilson, D. (2023). “El giro a la derecha en Uruguay, su economía política y política exterior (2020-2023): impulsos y frenos”. *Revista de Ciencias Políticas*, 32(3), pp. 1-30. Recuperado de: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/1037/633>
- Rothstein, R. (1968). *Alliances and small powers*. New York: Columbia University Press.
- Ruggie, J. G. (1998). “What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge”. *International Organization*, 52, pp. 855-885. Recuperado de: <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/5333872.pdf>
- Salgueiro Rubio, F. (2022). “La reacción uruguaya a la invasión estadounidense de República Dominicana en 1965”. Universidad de la República. Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/31276>
- Sanahuja, J. A. (2009). “Del “regionalismo abierto” al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”. En L. Martínez Alfonso, L. Peña y M. Vázquez (coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, pp. 11-54. Recuperado de: <https://docta.ucm.es/entities/publication/ef0e1194-0e8c-4821-aa4f-2747d7448008>
- Sanahuja, J. A. (2012). “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, pp. 19-71. Recuperado de: <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/2e2257b5-f145-44f2-ad33-aea27a6aedff/content>
- Sanahuja, J. A., Damián Rodríguez, J. (2021). “El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opiniones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica”. *Fundación Carolina*, 20, pp. 1-22. Recuperado de: <https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/el-acuerdo-mercosur-union-europea-escenarios-y-opiniones-para-la-autonomia-estrategica-la-transformacion-productiva-y-la-transicion-social-y-ecologica/>
- Sanahuja, J. A., Damián Rodríguez, J. (2024). “Unión Europea y Mercosur: cuatro nudos ¿y un desenlace?”. *Nueva Sociedad*, 311, pp. 17-26. Recuperado de: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/TG_Sanahuja_y_Rodriguez_311.pdf
- Sanguinetti, J. M. (2014). *Luis Batlle Berres. El Uruguay del optimismo*. Taurus.
- Sartori, G. (2005). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. European Consortium for Political Research.
- Schieder, S., Spindler, M. (2014). *Theories of International Relations*. Routledge. Recuperado de: https://www.uni-heidelberg.de/md/politik/personal/schieder-spindler_2014_theories_of_ir.pdf
- Schmitter, P. (s.f.). “What if Political Parties were to disappear or be abolished? What would happen to ‘Real-Existing’ Democracies?”. Recuperado de: <https://www.ceu.edu/sites/default/files/attachment/event/7050/real-existing-democracies-without-partiespaper.pdf>
- Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Folio.
- Secretariado Ejecutivo del Frente Amplio. (2018). “Declaración Secretariado Ejecutivo”. Recuperado de: <https://www.frenteamplio.uy/declaracion-secretariado-ejecutivo/>
- Secretariado Ejecutivo del Frente Amplio. (2019). “Declaración del Secretariado Ejecutivo en apoyo al Gobierno sobre aplicación TIAR”. Recuperado de: <https://www.frenteamplio.uy/declaracion-del-secretariado-ejecutivo-en-apoyo-al-gobierno-sobre-aplicacion-tiar/>

- Sierra, F. (2016, 2 septiembre). Lo político por encima de lo jurídico. *El Observador*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/lo-politico-por-encima-de-lo-juridico-20169219350>
- Soravilla, S. (2023). “Alberto Fernández reconoció que le pidió a China que no avanzara en un TLC solo con Uruguay”. *El Observador*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/alberto-fernandez-reconocio-que-le-pidio-a-china-que-no-avanzara-en-un-tlc-solo-con-uruguay-202312720590>
- Steinsson, S., Thorhallsson, B. (2017). “Small State Foreign Policy”. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/313769977>
- Subrayado. (2016). “Gobierno de Vázquez recibe críticas internas y externas por TLC con China”. Recuperado de: <https://www.subrayado.com.uy/gobierno-vazquez-recibe-criticas-internas-y-externas-tlc-china-n60898>
- Subrayado. (2017). Lacalle Pou dispuesto a dar votos para que gobierno apruebe TLC con Chile. Recuperado de: <https://www.subrayado.com.uy/lacalle-pou-dispuesto-dar-votos-que-gobierno-apruebe-tlc-chile-n71521>
- Subrayado. (2019). Cumbre por Venezuela: declaración final recibe críticas dentro del Frente Amplio. Recuperado de: <https://www.subrayado.com.uy/cumbre-venezuela-declaracion-final-recibe-criticas-dentro-del-frente-amplio-n525945>
- Subrayado. (2022). ““Es una muy buena idea”, dijo Lacalle Pou sobre adhesión al acuerdo comercial Transpacífico”. Recuperado de: <https://www.subrayado.com.uy/es-una-muy-buena-idea-dijo-lacalle-pou-adhesion-al-acuerdo-comercial-transpacifico-n795585>
- Subrayado. (2024). “Paganini celebró postura de Argentina: “Hay que conseguir también que los demás socios se flexibilicen””. Recuperado de: <https://www.subrayado.com.uy/paganini-celebro-postura-argentina-hay-que-conseguir-tambien-que-los-demas-socios-se-flexibilicen-n956222>
- Swissinfo. (2024). “Fracasa en Consejo de OEA una resolución que exigía a Venezuela revelar actas de votación”. Recuperado de: <https://www.swissinfo.ch/spa/fracasa-en-consejo-de-oea-una-resolucion-que-exigia-a-venezuela-revelar-actas-de-votacion/85628726>
- Taglioni, A. (2022). “No sirve un acuerdo de Uruguay con China si se rompe el Mercosur”. *La Política Online*. Recuperado de: <https://www.lapoliticaonline.com/entrevista/no-sirve-un-acuerdo-con-china-si-se-rompe-el-mercosur/>
- Teledoce. (2016). “TLC con Chile es fuerte señal del gobierno en acuerdos bilaterales”. Recuperado de: <https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/tlc-con-chile-significa-fuerte-senal-del-gobierno-en-acuerdos-bilaterales/>
- Teledoce. (2016b). “TLC Uruguay-China genera opiniones divergentes en el Frente Amplio”. Recuperado de: <https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/tlc-uruguay-china-genera-opiniones-divergentes-en-el-frente-amplio/>
- Teledoce. (2018). “Mujica está dispuesto a votar el TLC con Chile: “Voy a hacer lo que necesite e indique el Gobierno”. Recuperado de: <https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/mujica-esta-dispuesto-a-votar-el-tlc-con-chile-voy-a-hacer-lo-que-necesite-e-indique-el-gobierno/>
- Teledoce. (2019). *Talvi no está a favor de la intervención militar en Venezuela, pero entiende que Maduro “nunca va a largar el poder por las buenas”*. Telemundo. Recuperado de: <https://www.teledoce.com/telemundo/elecciones/talvi-no-esta-a-favor-de-la-intervencion-militar-en-venezuela-pero-entiende-que-maduro-nunca-va-a-largar-el-poder-por-las-buenas/>
- Theys, S. (2018). “Introducing Constructivism in International Relations Theory”. En S. McGlinchey, R. Walters y C. Scheinpflug, *International Relations Theory*, pp. 36-41. E-

International Relations. Recuperado de: <https://www.e-ir.info/wp-content/uploads/2017/11/International-Relations-Theory-E-IR.pdf>

Theys, S. (2022). "Small States Reconsidered: Small is What We Make of It". *Journal of International Affairs*, 74(2), pp. 81-96. Recuperado de: <https://jia.sipa.columbia.edu/content/small-states-reconsidered-small-what-we-make-it>

Thorhallsson, B., Wivel, A. (2006). "Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know?". *Cambridge Review of International Affairs*, 19(4), pp. 651-668. Recuperado de: <https://uni.hi.is/baldurt/files/2013/09/small-states-in-the-EU-Wivel.pdf>

UyPress. (2017). "El Frente Amplio emitió una nueva declaración sobre Venezuela". Recuperado de: <https://www.uypress.net/Politica/El-Frente-Amplio-emitio-una-nueva-declaracion-sobre-Venezuela-uc77549>

Vellut, J.-L. (1967). "Smaller States and the Problem of War and Peace: Some Consequences of the Emergence of Smaller States in Africa". *Journal of Peace Research*, 4(3), pp. 252-269. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002234336700400303>

Vital, D. (1967). *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations*. Clarendon Press.

Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. Editorial Fondo de Cultura Económica.

Wendt, A. (1992). "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics". *International Organization*, 46(2), pp. 391-425. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/227392580>

Wohlforth, W. (2004). Revisiting Balance of Power Theory in Central Eurasia. in *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, ed. T.V. Paul, James Wirtz, and Michel Fortmann (Stanford: Stanford University Press, 2004), 232.

Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Designs and Methods*. SAGE Journals.

Zürn, Michael, 2014. 'The Politicization of World Politics and Its Effects: Eight Propositions'. *European Political Science Review* 6(1): 47–71. Recuperado de: https://www.wzb.eu/system/files/docs/ipl/gg/zurn_2014_the_politicization_of_world_politics_and_its_effects_eight_propositions.pdf

Anexos

Anexo I: Entrevistas realizadas.

Disponibles en:

https://drive.google.com/file/d/1bE0gfFr0rqM6l83pkwfVg32vcxqNj1C9/view?usp=drive_link

Nombre	Posición	Fecha de la entrevista	Formato de la entrevista
Gobierno del Frente Amplio 2015-2020			
Constanza Moreira	Senadora / Integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales (2015-2020)	24/06/2025	Presencial
José Luis Cancela	Subsecretario del MRREE (2015-2017)	25/06/2025	Presencial
Valeria Csukasi	Directora General de Integración y Mercosur (2017-2020) / Directora de la Regional Asia, África y Oceanía (2020-2022)	14/07/2025	Virtual
Daniel Caggiani	Diputado e integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales (2015-2020). Presidente del Parlasur (2019-2020)	22/07/2025	Presencial
Gobierno de la Coalición Republicana 2020-2025			
Nicolás Albertoni	Subsecretario del MRREE (2022-2025)	03/07/2025	Virtual
Álvaro Moerzinger	Embajador / Asesor en política exterior	11/07/2025	Presencial
Sebastián Da Silva	Senador / Integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales	21/07/2025	Presencial
Academia especializada			
Juan Manuel Rivero	Secretario del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR	11/07/2025	Virtual
Wilson Fernández Luzuriaga	Doc. en ciencias políticas	15/07/2025	Presencial

Anexo II

Tabla 10.1. Posibles posiciones de la política exterior uruguaya frente a la crisis venezolana

Posición 1	Posición 2	Posición 3	Posición 4	Posición 5	Posición 6
Apoyo militar al régimen de Maduro	Apoyo diplomático a Maduro	Neutralidad	Pedido de elecciones y ayuda humanitaria	Reconocimiento de Guaidó	Apoyo a la intervención militar

Elaborado por Luján y López Burian (2023)