

Cambio de gobierno en Uruguay y política exterior 2025: Propuestas programáticas y decisiones inaugurales



**CAMBIO DE GOBIERNO EN URUGUAY Y POLÍTICA EXTERIOR 2025:
PROPUESTAS PROGRAMATICAS Y DECISIONES INAUGURALES**

Wilson Fernández Luzuriaga (*) y Gastón Cingia Mascaró ()**

**Serie Documentos de Trabajo N° 100
Unidad Multidisciplinaria
Diciembre, 2025**

**Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
ISSN 1688-5074**



**Programa de Estudios Internacionales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

(*) Profesor Adjunto del Programa de Estudios Internacionales.

(**) Doctorando del Departamento de Ciencia Política.

Presentación	3
I. Elecciones nacionales y conformación del gobierno	5
Cuadro 1: Elección 2024 – Consejo de Ministros 1º de marzo 2025	7
II. Dimensiones desde las propuestas preelectorales	8
II.1. Ideas básicas y principios rectores	8
II.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional	9
II.3. Aspectos institucionales de la política exterior	10
III. Categorías operativas	10
Cuadro 2: Categorías deducidas del programa de gobierno	11
I.V. Ideas básicas y principios rectores	12
V. Inserción del Uruguay en el sistema internacional	16
VI. Aspectos institucionales de la política exterior	20
Conclusiones	24
Bibliografía	26

Presentación

El objetivo general de este Documento de Trabajo radica en identificar y analizar las primeras pautas de acción y los comportamientos específicos en política exterior del gobierno que asumió en Uruguay el 1º de marzo de 2025. Se trata del estudio de una política pública, en los primeros 100 días de la administración del presidente Yamandú Orsi (2025-2030), pero con pretensiones de inferir indicios de una orientación como aporte a futuros trabajos académicos referidos a la política exterior uruguaya del lustro.

Desde el objetivo enunciado, en una primera instancia se repasa la conformación de este cuarto gobierno del Frente Amplio (FA) en la historia nacional, relevando los resultados de las elecciones nacionales de octubre y noviembre de 2024 y su relación con la designación del Consejo de Ministros inaugural. En Uruguay, desde las elecciones que reestablecieron el régimen democrático en 1984, los análisis sobre el sistema político nacional han ponderado la conformación del Consejo de Ministro al inicio de cada período de gobierno, en tanto un primer indicio para evaluar la gobernabilidad. En otras palabras, se calibra la forma en que los cargos de ministro se relacionan con las bancas parlamentarias obtenidas por sectores o partidos integrantes del gobierno. En forma especial, la designación del ministro de Relaciones Exteriores se aprehendió como señal de mayor o menor consenso o intención de generarla en materia de inserción internacional.

En una segunda instancia, este trabajo analiza los principales postulados del programa de gobierno que la coalición de izquierda presentó a la ciudadanía en la campaña electoral de 2024. A fines de 2024, el Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República publicó un Documento de Trabajo con el análisis de los programas de gobierno de los seis partidos políticos que, finalmente, en las elecciones de octubre de ese año, obtuvieron representación parlamentaria.¹ Dicho análisis recoge una estrategia metodológica de recopilación y estudio de propuestas preelectorales que el PEI ha diseñado y aplicado para trabajos académicos desde las elecciones de 1994.²

En efecto, este trabajo recoge una estructura de indagación a partir de tres dimensiones comprehensivas de la política exterior de un Estado nacional. La primera examina las ideas básicas y principios rectores de la política exterior. La segunda valora aspectos vinculados a la Uruguay en el sistema internacional, donde se incluyen temas de política de comercio exterior, MERCOSUR e integración regional, migración, defensa nacional y medio ambiente. La

¹ Fernández Luzuriaga, Wilson (2024) *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2024*.

² Para las elecciones de 1984 y 1989, en el mismo marco institucional, sobre programas de partidos políticos y política exterior, deben tenerse en cuenta dos aportes paradigmáticos, con énfasis en los procesos de reinstitucionalización posterior al gobierno de facto (1973-1985): Bizzozero, Lincoln y Luján, Carlos (1992) *La política exterior del gobierno de transición en Uruguay (1985-1990)*. Montevideo: Departamento de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República. Luján, Carlos (1994) *La agenda internacional en Uruguay: política partidaria y debate interno*. Serie Documentos de Trabajo N° 10. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.

tercera explora los aspectos institucionales de la política exterior.³ Para este relevamiento, en particular, esas dimensiones son desglosadas en categorías más específicas de principios, definiciones y propuestas concretas de política pública.

Finalmente, se estudia la orientación en política exterior a partir del análisis de las primeras manifestaciones oficiales o decisiones tomadas por el gobierno, principalmente en el eje Presidente-Ministro de Relaciones Exteriores, leídas a la luz de esas categorías. Las fuentes a relevar serán los comunicados oficiales y, eventualmente (para ilustrar los pronunciamientos gubernamentales) noticias de prensa.

Este Documento de Trabajo fue presentado en mesas temáticas de tres congresos realizados durante 2025. En efecto, Fernández Luzuriaga incluyó los avances de la investigación, como ponencia, en el XVII Congreso Nacional de Ciencia Política -Rosario del 23 al 26 de julio- y en el IX Congreso Colombiano de Relaciones Internacionales -Cali del 8 al 10 de octubre-. Asimismo, Cingia Mascaró hizo lo propio con una versión preliminar en el IX Congreso Uruguayo de Ciencia Política -Montevideo del 3 al 5 de diciembre-. Los autores agradecen los comentarios y aportes de colegas en ambas instancias, en especial a Maximiliano Barreto (Universidad Nacional de Rosario y Universidad Católica Argentina - Sede Rosario), Juan Pablo Milanesi (Universidad IESI, Cali), Rodolfo Colalongo (Universidad del Externado, Bogotá), Andrés Dockendorff (Universidad de Chile, Santiago), y los queridos compañeros del Programa de Estudios Internacionales Hernán Olmedo González y Gonzalo Puig Lombardo. También cabe agradecer al cuerpo docente, con su directora Dorotea López Giral, del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, institución que organizó el “Taller Políticas Exteriores Comparadas. Uruguay y Chile: comienzo y final de apuestas progresistas”. El evento se realizó en el mes de noviembre con la participación de los docentes de esa casa de estudios, Cristóbal Bywaters y Eduardo Carreño, y de Isaac Caro de la Universidad Alberto Hurtado de Santiago.

Wilson Fernández Luzuriaga

Gastón Cingia Mascaró

³ La estrategia, en realidad, consiste en analizar las propuestas en cinco dimensiones. En este Documento de Trabajo, la dimensión sobre inserción internacional también incluye temas de las otras dos dimensiones de esa estrategia tituladas: MERCOSUR e integración regional y Política de comercio exterior. Véase Fernández Luzuriaga (2024).

I. Elecciones nacionales y conformación del gobierno

El domingo 24 de noviembre de 2024, la ciudadanía concurría a votar a su futuro presidente en segunda elección (balotaje), dándole el triunfo al candidato del FA Yamandú Orsi con el 49,8% de los votos contra un 45,9% de los obtenidos por el candidato del Partido Nacional (PN), Álvaro Delgado, quien fue respaldado por la llamada Coalición Republicana, coalición de partidos políticos que gobernó Uruguay en el período 2020-2025. En la primera elección del 27 de octubre, el FA había sido el partido político más votado con el 43,9 % de las adhesiones. El PN había obtenido un 26,8 %, el Partido Colorado (PC) un 16 %, Cabildo Abierto (CA) un 2,6% y el Partido Independiente un 1,7%, partidos políticos que conforman la Coalición Republicana. Asimismo, un nuevo partido político, Identidad Soberana (IS), sorprendía con un 2,7% de los votos. Como consecuencia, la asignación de bancas en el Parlamento determinó la siguiente distribución: FA 15 senadores más la vicepresidenta de la República⁴ y 48 representantes nacionales; el PN 9 senadores y 29 representantes nacionales; el PC 5 senadores y 17 representantes nacionales; IS 2 representantes nacionales; CA 2 representantes nacionales, y el PI 1 representante nacional.⁵

Al descartarse toda forma de coparticipación en el Consejo de Ministros, con los demás partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria, Orsi designó a los titulares de cada ministerio de acuerdo a lógicas de negociación y distribución dentro del propio FA. Así, 5 dirigentes pertenecientes al Movimiento de Participación Popular (MPP), fuerza mayoritaria en el FA desde la elección de 2004 a la que pertenece el presidente, serán jerarcas en los ministerios de Defensa Nacional; Transporte y Obras Públicas; Industria, Energía y Minería; Ganadería, Agricultura y Pesca; Vivienda y Ordenamiento Territorial.

El resto de los sectores Democracia Avanzada, La Amplia, Seregnistas y el Partido Socialista ocuparán los ministerios de: Trabajo y Seguridad Social; Turismo; Educación y Cultura, y Desarrollo Social, respectivamente. El acuerdo El Abrazo-Vertiente Artiguista tendrá un ministro por sector político, Salud Pública y Ambiente. Finalmente, tres ciudadanos independientes serán los ministros del Interior; Economía y Finanzas y Relaciones Exteriores. Cabe agregar que la Secretaría de la Presidencia y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto estarán encabezadas por un dirigente del MPP y un frenteamplista independiente, respectivamente.

Una primera dimensión de este análisis y considerando la ponderación al Consejo de Ministros inaugural de cada gobierno, expresada en la Presentación de este trabajo, toma como indicador la relación entre las bancas obtenidas por cada agrupación del FA expresada en la Cámara de Senadores y las titularidades en los ministerios asignadas por el presidente Orsi. Para este ejercicio, la agrupación de movimientos, sectores y partidos políticos por listas al Senado es

⁴ Con voz y voto en la Cámara de Senadores y en la Asamblea General, en ambos casos como su presidente.

⁵ <https://eleccionesnacionales2024.corteelectoral.gub.uy/>

considerada como un parámetro más certero que las ofertas electorales en las listas a la Cámara de Representantes, ya que las expresiones históricas y con cierto grado de permanencia en los partidos políticos uruguayos, suelen expresar su oferta electoral con su propia lista a la Cámara Alta. La segunda dimensión radica en adicionar al análisis, la ponderación cualitativa de cada ministerio, en el entramado de la administración del Estado con sus políticas públicas.

En la primera dimensión, quedó asegurada la representación de casi todas las agrupaciones del FA y en un número casi proporcional a los resultados obtenidos en octubre de 2024. La excepción más notoria radica en que el MPP con algo más del 56% de las bancas en el Senado, solo ocupa 5 ministerios, cantidad que no llega a representar el 39% del total de carteras. Esta observación podría, incluso, confirmarse con el contundente número de representantes nacionales electos por el MPP, 36 en 48 que asumen por el FA. No obstante, esa sub representación se explica por la designación de los tres ministros independientes.

En efecto, el presidente electo designó un ministro por cada una de las agrupaciones políticas, distribución idéntica que –como segunda excepción al principio de la representación proporcional según bancas en el Senado- sub representa al Partido Comunista y sus aliados, agrupados en la lista a la Cámara de Senadores de Democracia Avanzada, que obtuvieron dos escaños. La tercera excepción radica en la designación de dos ministros para el acuerdo El Abrazo-Vertiente Artiguista, uno por cada sector, ya que dicha agrupación ostenta un solo senador electo. Finalmente, y como cuarta excepción, la agrupación Compromiso Uruguay (tradicionalmente conocida como lista 711) con un senador electo, no tuvo representación en el Gabinete.

En la segunda dimensión sobre la conformación del Consejo de Ministros, los distintos análisis realizados en el Programa de Estudios Internacionales partieron de una máxima que recaba un claro consenso en la politología uruguaya: los cuatro ministerios vertebrales en la administración central del Poder Ejecutivo son Interior, Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas y Defensa Nacional. Desde esa máxima en los trabajos del Programa se acuñó la expresión “tesis Lacalle”, con referencia al ex presidente Luis Alberto Lacalle de Herrera (1990-1995). En efecto, Lacalle de Herrera, al momento de ensayar la conformación de su Consejo de Ministros inaugural, que respondía a una coparticipación con el PC, sostuvo que estos ministerios deben pertenecer tanto al partido como al círculo político más cercano al jefe de Estado. Esa opinión fue defendida en la conformación de los respectivos gobiernos de coalición entre colorados y nacionalistas en 1995 y 2000. En 1995, dos ministros nacionalistas asumieron la titularidad en Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, pero Lacalle de Herrera no presidía el Directorio del Partido Nacional. Ya, en el año 2000 y bajo su presidencia del partido, descartó que representantes de la fuerza política ocuparan alguno de esos cuatro ministerios. Como ya se adelantó, en diciembre de 2024, de las cuatro carteras aludidas, solo la ministra de Defensa Nacional Sandra Lazo, pertenece al MPP, mientras los ciudadanos

independientes Gabriel Oddone y Carlos Negro fueron designados en Economía y Finanzas e Interior, respectivamente.

Con relación a la Cancillería, el ministro de Relaciones Exteriores designado es también un ciudadano independiente, Mario Lubetkin, periodista de profesión dedicado a la comunicación internacional y la cooperación para el desarrollo sostenible. El ministro fue Director de la Oficina de Comunicación Institucional de la FAO entre 2014 y 2022, y subdirector general de la misma organización desde el año 2017 y, a su vez, al momento de ser designado residía en Santiago de Chile ocupando el cargo de Representante Regional para América Latina y el Caribe.⁶ En la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, el presidente Orsi designó a la funcionaria diplomática Valeria Csukasi, encargada de negociar el acuerdo Unión Europea-MERCOSUR en 2019. Csukasi fue designada como Directora General de Integración y MERCOSUR, al comienzo del gobierno anterior, por el entonces canciller Ernesto Talvi, y removida por su sucesor Francisco Bustillo después de tres meses.⁷

Cuadro 1: Elección 2024 – Consejo de Ministros 1º de marzo 2025

Sector	Bancas-Senado	Porcentaje	Ministerios	Porcentaje
MPP	9	56,3	5	35,7
Democracia Avanzada	2	12,5	1	7,1
La Amplia	1	6,3	1	7,1
Seregnistas	1	6,3	1	7,1
El Abrazo - Vertiente Artiguista	1	6,3	2	14,3
Partido Socialista	1	6,3	1	7,1
Compromiso Uruguay	1	6,3	0	0
Independientes	-	-	3	21,4
	16	100	14	100

Fuente: elaboración propia.

⁶<https://www.fao.org/about/leadership/Lubetkin/es> y
<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/institucional/estructura-del-organismo/mario-lubetkin>

⁷<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/institucional/estructura-del-organismo/embajadora-valeria-csukasi>

II. Dimensiones desde las propuestas preelectorales

II.1. Ideas básicas y principios rectores

En septiembre de 2024, el FA presentó su programa de gobierno *Bases Programáticas 2025-2030* para el período. Con respecto a la primera dimensión sobre ideas básicas y principios rectores, la coalición de izquierda incluye una singular propuesta: cimentar la política exterior desde “Un pensamiento latinoamericanista e internacionalista”. El componente latinoamericanista emerge como una moneda con dos caras. La primera incluye la defensa de la soberanía mediante la integración de los pueblos y la construcción de la Patria Grande, con semblanzas a la “concepción artiguista”, lo que incluye la preservación de los recursos naturales. La segunda cara apunta al peligro de un enemigo común con Estados Unidos y su herramienta estratégica, el TIAR, pacto militar que evidencia la concepción de “patrio trasero” que la potencia del norte confiere a los países latinoamericanos, con un marcado sesgo antiyanqui.⁸ El componente internacionalista puede asemejarse al multilateralismo genérico que, en Uruguay, asentó la tradición en política exterior del PC (Real de Azúa, 1987). No obstante, el FA si bien abreva a la participación del país en la gobernanza mundial promoviendo la solución de controversias y otros principios tradicionales del Derecho Internacional, también resalta el diálogo, la cooperación internacional y la solidaridad.

En esta dimensión, la redacción de *Bases Programáticas 2025-2030*, claramente aborda dos grandes tópicos. El primero tiene que ver con la jerarquización del principio de Derecho Internacional que los gobiernos del FA han enunciado en variadas ocasiones en sus anteriores quince años de gobierno (2005-2020): la obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, en su tarea de promoción al respeto universal y efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En esta plataforma preelectoral, dicha protección abarca “todas sus facetas” e incluye a los ciudadanos residentes en el exterior. En forma concordante, el FA subsume la política migratoria en la macro observancia de los derechos humanos, en este caso de inmigrantes, futuros inmigrantes y, otra vez, uruguayos en el extranjero.

El segundo tópico que confirma el discurso soberanista del FA en política exterior se presenta con una impronta negativa y otra impronta positiva⁹. La impronta negativa consiste en la

⁸ La expresión antiyanquismo, como imagen en política exterior es acuñada por el sociólogo uruguayo Aldo Solari en 1965 con su obra *El tercerismo en el Uruguay*. Allí, Solari define al tercerismo como una corriente ideológica que, esencialmente, conlleva una posición en política internacional, aunque con repercusiones y hasta consecuencias en política interna. Con antecedentes en la década de 1930, se consolida en la Segunda Guerra Mundial y en la posterior Guerra Fría. En todos los casos proclama la no alineación con las potencias de turno y es considerada como una corriente decisiva, aunque no exclusiva, en la construcción de la tradición ideológica del FA (Fernández Luzuriaga, 2009).

⁹ En un trabajo de Cingia y Tourreilles (2025), en revisión, sobre usos políticos-electorales del concepto de soberanía, se exploran un uso en sentido positivo, asociado a la autonomía, y otro negativo, vinculado a la no injerencia.

presencia sistémica de Estados Unidos y sus aliados con acusaciones de una “nueva ofensiva imperialista”: agresiones de la OTAN y necesidad imperiosa de una denuncia concertada al TIAR; dominio del sector financiero especulativo; privatizaciones en perjuicio de las grandes mayorías; maniobras del poderío militar-industrial e, incluso, se adosa el surgimiento de sectores de ultraderecha y ultraconservadores. La impronta positiva se presenta como alternativa para preservar la autonomía y radica en la concertación regional y multilateral con: las menciones explícitas a los instrumentos vigentes MERCOSUR y CELAC; la reivindicación del rol jugado por la extinta UNASUR; la política de defensa regional latinoamericana como salvaguarda de la soberanía, la autodeterminación y los recursos naturales; la apuesta a la ZOPACAS para evitar intentos de militarización en la región; el llamado de atención a los BRICS como esquema desafiante del orden unipolar, y la confirmación del rol de Uruguay en las Misiones de Paz de las Naciones Unidas.¹⁰

II.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional

En esta segunda dimensión, la temática anclada en el comercio exterior, el FA apuesta nuevamente por una alternativa multilateral al afirmar que el país continuará con su estrategia de diversificación de mercados y productos y servicios, iniciada en sus administraciones anteriores. Dicha estrategia, en realidad, supone la continuidad de un bilateralismo múltiple que se instala en Uruguay después de la crisis de 2002 con el gobierno de Jorge Batlle.¹¹ No obstante, las *Bases Programáticas 2025-2030* advierten la necesidad de contemplar la complementariedad regional, la defensa de la industria nacional y a las pequeñas y medianas empresas, advirtiendo la competencia desigual de las corporaciones transnacionales. Finalmente, la coalición de izquierda destaca el rol central de la Administración Nacional de Puertos como impulsora del Sistema Nacional de Puertos y la necesidad de renegociar el contrato con la empresa multinacional de origen belga Katoen Natie, pues menoscaba ese rol y lesiona la soberanía.

En una estructura discursiva homogénea con las demás dimensiones, el FA encara al MERCOSUR y la integración regional desde una impronta soberanista y como solución para navegar en el multilateralismo del “sistema capitalista internacional”, en cuya institucionalidad deben participar activamente los pueblos del Sur y de América Latina.

¹⁰ El discurso soberanista en clave nacional, también se observa en un entrelazado entre política exterior y políticas sectoriales en: telecomunicaciones; adquisición de tecnología; correo nacional; flota pesquera; prácticas ecológicas y ordenamiento territorial; biotecnología; Antártida; y biodiversidad, cambio climático y contaminación. Incluso este entrelazado se presenta en el programa de gobierno bajo el título “Soberanía en el siglo XXI (Fernández Luzuriaga, 2024: 9, 10 y 39).

¹¹ Dicha crisis financiera fue precedida de una recesión económica que tuvo como una de sus causas relevantes la devaluación del real en enero de 1999. Antes de esa decisión del gobierno brasileño, se advertía sobre la MERCOSUR-dependencia y, sobre todo, la Brasil-dependencia de las exportaciones uruguayas. La crisis resignificó la política de comercio exterior optándose por una diversificación de destinos y de productos que, en cierta forma, se puede calificar de política de Estado, ya que es un postulado que no se cuestiona y fue aplicado por todos los gobiernos de 2002 a la fecha.

Uruguay deberá articular estos procesos en la región y en el bloque subregional para, en conjunto, ostentar un mayor grado de soberanía y autonomía, mitigar asimetrías e injusticias, defender los recursos naturales y concretar un desarrollo sustentable. Desde esta impronta, y como en la dimensión sobre inserción internacional del Uruguay, se articula la política exterior -pero esta vez en clave de concertación-, con propuestas concretas que activan otras políticas públicas: instaurar una bandera regional para navegación en la Hidrovía; extender la navegación en el Río Uruguay y la Laguna Merín; promover un esquema común de captación de inversiones; consolidar políticas de frontera con la participación de la sociedad civil en rubros como trabajo, educación, salud, género, producción, cargas impositivas, seguridad con énfasis en el crimen organizado y defensa.

II.3. Aspectos institucionales de la política exterior

Finalmente, el FA presenta esta dimensión bajo una premisa rectora que también supone una forma de ejercer una política pública. En efecto, la coalición de izquierda aboga por una política exterior de Estado desde la conjunción del sistema político y la sociedad civil, y como herramienta de defensa de la soberanía.

No obstante, el programa de gobierno también despliega propuestas concretas. Así, afirma que las escasas capacidades materiales del país en el sistema internacional requieren “repensar” los diseños del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Servicio Exterior, incluyendo la participación activa de “mujeres y disidencias”.¹² En cuanto a propuestas puntuales, también pondera espacios institucionales que cruzan competencias con otras políticas públicas. Así, se refiere el Instituto Uruguay XXI, clave en materia de exportaciones, inversiones, turismo y desarrollo de las PYMEs, y a las comisiones de frontera y transfronterizas, cuyo funcionamiento requiere un ajuste normativo.

III. Categorías operativas

A partir del análisis de las propuestas preelectorales ¿Cuáles son las categorías que ayudarán a estudiar las manifestaciones oficiales y decisiones del gobierno, principalmente en el eje del Presidente - Ministro de Relaciones Exteriores, en los primeros días de gestión?

En la dimensión ideas básicas y principios rectores, la categoría discursiva más concurrente y convergente es la propia **clave soberanista** como objetivo de política exterior. En términos generales, se puede afirmar que dicha clave es sinónimo de una necesidad imperiosa de autonomía. La autonomía es aspirada tanto en el espacio nacional y regional como multilateral, e incluye la preservación física y territorial del país, de la subregión MERCOSUR y de ámbitos ampliados de concertación como el latinoamericano o los gestados en el Sur

¹² Cabe ilustrar que la expresión “mujeres y disidencias” aparece 17 veces en las *Bases Programáticas 2025-2030*, revelando un marcado énfasis en esta reivindicación en materia de derechos humanos.

global. La segunda radica en el **latinoamericanismo** proclamado por la coalición de izquierda con propuestas desafiantes al polo que imputa como liderado por Estados Unidos: generar esquemas de integración y complementación regional, y abordarlo desde un realce a la cooperación y la solidaridad internacionales. Finalmente, la tercera fusiona la clásica apuesta fundacional del Uruguay de observancia y promoción al **Derecho Internacional** con un énfasis sobre **protección de los derechos humanos**, ya advertida en los tres gobiernos anteriores del FA.

En la dimensión inserción del Uruguay en el sistema internacional, la primera categoría puede agruparse bajo el título **fortalecimiento del comercio exterior**, perfilado en el programa frenteamplista hacia la diversificación de mercados, productos y servicios, así como a la defensa de la industria nacional. La segunda realza una apuesta de la coalición de izquierda a los espacios de **integración regional**, con especial referencia al MERCOSUR, pero sin descartar concertaciones sudamericanas y/o latinoamericanas y con un énfasis en las relaciones bilaterales con los vecinos. La tercera categoría la componen elementos de **multilateralismo**, con especial observancia al sistema de Naciones Unidas.

La última dimensión queda vinculada a aspectos institucionales de la política exterior y la primera categoría desprendida de las *Bases Programáticas* refiere a la aspiración de una **política exterior de Estado**. La segunda radica en la propia **gestión** sobre la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Servicio Exterior. La tercera y última categoría abreva al **estímulo de espacios interinstitucionales** con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales.

Cuadro 2: Categorías deducidas del programa de gobierno

Dimensión del programa de gobierno	Categorías
Ideas básicas y principios rectores	<ul style="list-style-type: none"> • Clave soberanista • Latinoamericanismo • Apego al Derecho Internacional / protección de derechos humanos
Inserción del Uruguay en el sistema internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del comercio exterior • Integración regional • Multilateralismo
Aspectos institucionales de la política exterior	<ul style="list-style-type: none"> • Instauración de una política exterior de Estado • Gestión institucional • Estímulo de espacios interinstitucionales

Fuente: elaboración propia.

I.V. Ideas básicas y principios rectores

El discurso de asunción de Yamandú Orsi comienza con un recordatorio de los cuarenta años de democracia ininterrumpida, agradeciendo a los partidos políticos por hacer de “Uruguay una amalgama plural de convivencia que aún despierta su asombro en el mundo” (Orsi, 2025: 2). El recordatorio de la democracia como sistema a preservar no queda exento de una postura ideológica en temas de inserción internacional, aludiendo indirectamente, tanto a las tendencias ultra liberales instaladas en la región, como a la experiencia del llamado socialismo real en contexto de Guerra Fría. En efecto, el flamante presidente dice: “Ya la historia comprobó el error (u horror) de sacrificar la libertad en aras de una supuesta igualdad. No incurramos en la falacia contraria” (Orsi, 2025: 7). En concreto, esta definición alude a la categoría de la protección de los derechos humanos, tanto en sus facetas civiles y políticas como económicas sociales y culturales, ante la valoración de la democracia formal, pero con vetas socializantes.

Tres días después, el gobierno dio un giro latinoamericanista en su apoyo a la candidatura para la Secretaría General de la OEA al surinamés Albert Ramdin, decisión que se alinea a la de los gobiernos de Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana y la CARICOM. En efecto, el saliente gobierno de Lacalle Pou respaldaba al canciller paraguayo Rubén Ramírez Lezcano que contaba con el apoyo del presidente Donald Trump. El comunicado de Cancillería considera la decisión como “un paso significativo hacia la unidad de la región en el actual contexto geopolítico”. Incluso pondera la candidatura como una “oportunidad histórica” tanto para la Organización como para países del Caribe, quienes acceden por primera vez a esta responsabilidad.¹³

En esa línea, durante la sesión del 56º período extraordinario de la Asamblea General de la OEA en Washington, el canciller Lubetkin expresó el “compromiso histórico” con los cuatro pilares fundamentales de la OEA: “democracia, derechos humanos, seguridad multidimensional y desarrollo integral”. Paso seguido, el ministro involucra a la categoría que en esta estrategia de análisis se engloba en la expresión apego al Derecho Internacional y la protección de derechos humanos. En primer lugar, con la reivindicación del rol de la diplomacia, del diálogo, del consenso y la negociación para la resolución pacífica de los conflictos. En segundo lugar, recordando que para Uruguay los derechos humanos han sido esenciales para la plataforma democrática, y viceversa, ya que la democracia es un elemento fundamental para el desarrollo integral y sostenible de nuestras sociedades.¹⁴

¹³<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/comunicado-conjunto-apoyo-candidatura-albert-ramdin-secretario-general-oea>

¹⁴<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/participacion-uruguay-asamblea-general-organizacion-estados-americanos>

Tres días después, el canciller protagonizó el tradicional saludo al cuerpo diplomático acreditado en el país. El ministro expresó la vocación de diálogo que tendrá la Cancillería en un “escenario internacional complejo, dinámico, de realidades cambiantes”, con una política exterior, orientada por la política interna con sus objetivos de “crecimiento con equidad”. En una estructura discursiva tradicional de la política exterior uruguaya, Lubetkin apela a la categoría principista juridicista, prometiendo para su gestión “la aplicación del Derecho Internacional, apoyando la búsqueda de soluciones pacíficas a los diferendos, con respeto a la soberanía, la no intervención en asuntos internos y, naturalmente, en encuentros de culturas, la riqueza de las diferentes culturas con tolerancia”. Posteriormente, alude a acciones que buscarán fortalecer el multilateralismo, desde las misiones de paz, la salud global, la equidad de género y racial, las agendas verdes y azules y la seguridad alimentaria. No obstante, la presencia de las múltiples representaciones, el canciller remarca la apuesta al latinoamericanismo, al afirmar que América es un continente de paz y democracia, por lo que los mecanismos de integración y concertación en el MERCOSUR y la CELAC serán centrales en su agenda, haciendo principal hincapié en el acuerdo MERCOSUR - Unión Europea. Finalmente, vincula las categorías trazando un paralelismo entre democracia a nivel interno con el compromiso por la acción multilateral y bilateral sujeta a los principios del Derecho Internacional, desde una especial mención al Bicentenario de la Independencia, los 200 años de la Cancillería y los 40 de la restauración democrática a celebrarse en esta administración.¹⁵

El primer pronunciamiento oficial del país respecto del conflicto palestino-israelí marca un matiz respecto del anterior gobierno con expresiones de censura al gobierno de Israel, luego que se desatara el último conflicto bélico en la Franja de Gaza a partir del ataque cometido por el grupo Hamas en territorio israelí, el 7 de octubre de 2023. El atentado y la reacción armada de Israel volvieron a interpelar a la comunidad internacional sobre el valor y la vigencia del Derecho Internacional, desde flagrantes violaciones a sus principios generales. Anteriormente, el gobierno de la Coalición Republicana y su Ministerio de Relaciones Exteriores había ponderado “a un Israel más agredido que agresor por invocación u omisión, al no emitir comunicados sobre la contraofensiva de su ejército [...]” (Caro y Fernández Luzuriaga, 2024: 22).

En efecto, el nuevo gobierno “expresa su seria preocupación ante la grave situación humanitaria que se vive en Gaza, donde decenas de miles de personas han perdido la vida, y muchos podrían seguir el mismo camino, frente al agravamiento de la situación en esa zona”. Más allá que este acápite del documento exprese una implícita condena a Israel, en el cuerpo del texto, el sujeto “Uruguay” insta expresamente a las autoridades israelíes a garantizar acceso seguro y sin limitaciones de la ayuda humanitaria a la Franja de Gaza, a través de las Naciones Unidas y en cumplimiento de los principios de humanidad, imparcialidad,

¹⁵<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/discurso-saludo-del-canciller-cuerpo-diplomatico-acreditado-uruguay>

neutralidad e independencia. En una segunda parte del comunicado, se llama en forma urgente a la liberación incondicional de rehenes –secuestrados por Hamas-, a un cese de fuego en la zona y a evitar más desplazamientos de la población civil, en este caso imputando responsabilidades a los dos contendientes. Finalmente, la Cancillería reitera que el “elemento fundamental” para lograr la paz duradera y la seguridad en la zona consiste en la conformación de dos Estados, fórmula que se ha constituido en una posición del Estado uruguayo, más allá de los cambios de gobiernos.¹⁶

Dos días después el Ministerio de Relaciones Exteriores reacciona ante un incidente de implicancias directas, ya que “una delegación del cuerpo diplomático acreditado ante el Estado de Palestina”, en la que se encontraba el embajador uruguayo Fernando Arroyo, fue atacada por soldados israelíes. La delegación organizada por el gobierno local visitaba la Gobernación de Jenin, en Cisjordania. El comunicado respectivo no solo insta al gobierno israelí a investigar el incidente y tomar las medidas de protección para la operatividad del personal diplomático, sino que comunica la convocatoria a la embajadora de Israel en Uruguay, Michal Hershkovitz.¹⁷

Las expresiones de los dos comunicados remiten a la categoría apego al Derecho Internacional y protección de los derechos humanos. En cuanto a los principios generales del Derecho Internacional, se traslucen tanto el respeto por la integridad territorial y la independencia política de ambos actores como al principio vertebral de preservar la paz y la seguridad internacionales, renunciando al uso o amenaza de la fuerza. Por tanto, también subyace la invocación a la solución pacífica de las controversias internacionales. Incluso, se despeja cualquier duda del reconocimiento de los territorios palestinos como sujeto de Derecho Internacional, a pesar de los debates sobre su estatus jurídico. Y en lo relativo a la protección de los derechos humanos, el documento rechaza prácticas que violan el llamado Derecho Internacional Humanitario.¹⁸ Cabe asimismo subrayar que se apela a la obligación de proteger a los funcionarios diplomáticos en este contexto hostil.

En esta dimensión, cabe finalmente reseñar un tema que ha causado fuerte división en el sistema político uruguayo, en una confrontación entre el FA y los partidos políticos agrupados en la Coalición Republicana: las relaciones bilaterales con Venezuela a partir del acceso al

¹⁶<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/ante-actual-situacion-humanitaria-gaza>

¹⁷<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/ante-disparos-delegacion-diplomatica-cisjordania>

¹⁸ El Derecho Internacional Humanitario “es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra”. También se lo llama “Derecho de la Guerra” y “Derecho de los Conflictos Armados”. (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2004:1).

gobierno del llamado régimen bolivariano. En enero de 2025, ya conocidos los resultados de las elecciones nacionales, el presidente Luis Lacalle Pou recibió al dirigente y candidato opositor al chavismo, Edmundo González Urrutia, en calidad de presidente electo. En ese viaje a Uruguay, Orsi no se reunió con él y como presidente del gobierno entrante envió la invitación a Nicolás Maduro para su asunción, la cual Lacalle Pou vetó junto con las cartas a los gobiernos de Cuba y Nicaragua. A días de iniciar el lustro, Lubetkin anunció que el gobierno dejaría de reconocer a González Urrutia, pero tampoco reconocería a Nicolás Maduro como presidente, dado el proceso electoral, y afirmando que "las relaciones entre Uruguay y Venezuela están a cero".¹⁹ Como consecuencia, a mediados de marzo la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores convocó al canciller para que explique la posición de Uruguay.²⁰ Allí, los primeros días de abril, Lubetkin declaró que "el límite" del gobierno uruguayo es el no reconocimiento a quien ahora gobierna Venezuela, o sea, "no reconocer el resultado electoral".²¹ Asimismo, se le consultó sobre la instalación de una oficina de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación en Jerusalén, en medio de la escalada del conflicto palestino-israelí, donde informó que mantendría la postura de abrirla, resulta en el gobierno anterior.²² En efecto, en diciembre de 2024, se había firmado un memorándum de entendimiento para la apertura de una Oficina de Innovación y Emprendimiento, suscripto por la ANII y la Universidad Hebreo de Jerusalén, con presencia de autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel.

En definitiva, las expresiones de Lubetkin remiten al discurso inaugural de Orsi sobre el valor de la democracia como régimen político y la necesidad de esclarecer en quién reside la legitimidad para gobernar Venezuela. Asimismo, reafirma una decisión del gobierno de Lacalle Pou y, por lo tanto, asume que la instalación de una oficina de carácter científico no menoscaba el consenso de la comunidad internacional que rechaza la instalación de Jerusalén como capital de Israel.

¹⁹<https://www.ambito.com/uruguay/diputados-convoco-comision-mario-lubetkin-que-explique-la-nueva-posicion-venezuela-n6123215>

²⁰ Si bien el instituto del Llamado a Comisión surge como práctica política, forma parte de lo que los constituyentes plasmaron en los mecanismos de contralor del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, en general, y los ministros de Estado, en particular. Así el artículo 119 establece: "Cada una de las Cámaras tiene facultad, por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a Sala a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización, sin perjuicio de lo dispuesto en la Sección VIII". La sección VII refiere a interpelación de un ministro, estableciendo un proceso que puede terminar con su renuncia e inclusive con la disolución de Cámaras y llamado a nuevas elecciones.

²¹<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2025/4/cancilleria-mantendra-la-oficina-de-la-anii-en-jerusalen-una-cosa-es-la-fuerza-politica-y-otra-cosa-es-el-gobierno-afirmo-lubetkin/>

²²<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2025/4/cancilleria-mantendra-la-oficina-de-la-anii-en-jerusalen-una-cosa-es-la-fuerza-politica-y-otra-cosa-es-el-gobierno-afirmo-lubetkin/>

V. Inserción del Uruguay en el sistema internacional

Con relación al rumbo de esa inserción internacional, el presidente Orsi no marca un derrotero, si bien no contradice los postulados de las *Bases Programáticas 2025-2030*. La primera idea que despliega el discurso de Orsi del 1º de marzo, presenta al Uruguay productivo sustentado en el sector ganadero, desde sus orígenes, su “soberanía y sustentabilidad” energética, y la ciencia, la investigación y la innovación como pilares del desarrollo. Dos párrafos seguidos, la alocución se dedica a la necesidad de un Plan de Aguas que garantice “el abastecimiento, la producción y la protección de uno de nuestros recursos más valiosos” para agregar valor a la producción (Orsi, 2025: 5). Así el presidente alude a una categoría soberanista en materia de energía y agua, si bien la salvaguardia implicada no refiere a mecanismos regionales como lo hace el programa de gobierno del FA, analizado en el apartado II.2.

Si bien su presentación resalta el avance de las acciones y acuerdos del MERCOSUR, el reforzamiento de la CELAC, la participación cada vez más activa en la OEA, la profundización de la cooperación Sur-Sur, la multiplicación de acuerdos con grandes países en forma bilateral y multilateral. En definitiva “las banderas” a desplegar en el lustro, incluyen a la subregión como comunidad y plataforma de salida al sistema internacional, América Latina, el espacio panamericano, el multilateralismo entre países del Sur, el multilateralismo en convivencia con los países centrales y los múltiples acuerdos bilaterales. Por lo tanto, cuando refiere a “esta región” asumiendo la co-responsabilidad de mantenerla como continente de paz, de dotarla de mayor estabilidad, equilibrio social y económico y de mejorar los procesos de integración, la apuesta se transforma en una mera expresión declarativa (Orsi, 2025: 9).²³ En definitiva, el discurso alude tanto a las categorías de la integración regional, en múltiples espacios, como al multilateralismo que incluye a países del Sur global y a países centrales.

Días después, se materializa el primer encuentro del canciller uruguayo con el Secretario General de Naciones Unidas Antonio Guterres. Allí, Lubetkin reafirmó el compromiso del Uruguay con el multilateralismo y los “tres pilares fundamentales” de la organización: la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Pero, en concreto, el canciller se reunió con el Secretario General Adjunto de Operaciones de Paz Jean-Pierre Lacroix para poner sobre la mesa la rotación de los 800 efectivos desplegados y los avances en la investigación por la muerte de un soldado y las lesiones de otros cuatro militares uruguayos en la República Democrática del Congo.²⁴ En esa misma dirección, el 29 de mayo, con motivo del Día Internacional del Personal de Paz de Naciones Unidas, Uruguay emitió un

²³ Si se parte de la base que el sistema panamericano se soporta en tres grandes pilares, el político con la OEA, el relativo a la solución de controversias con los mecanismos del Pacto de Bogotá y el estratégico militar con el TIAR, resulta llamativo que el programa de gobierno del FA no mencione a la OEA y proponga una denuncia al TIAR, mientras el discurso de asunción mencione a la Organización como uno de los ámbitos que explican la inserción internacional del país para los próximos años.

²⁴<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exterieores/comunicacion/noticias/visita-oficial-naciones-unidas>

comunicado donde reafirma el compromiso del país con el sistema de mantenimiento de paz, al tiempo que hizo un homenaje a los soldados uruguayos caídos en cumplimiento de estas tareas con especial mención a los sucesos recientemente acaecidos en Congo.²⁵

Este comportamiento, claramente, se clasifica en la categoría multilateralismo, como faceta de la inserción internacional del Uruguay. No obstante, cabe incluir dos agregados asociados a la visita del canciller que recalcan en la categoría definida como apego al Derecho Internacional y a la protección de derechos humanos. El primero hace referencia a la conducta histórica del Uruguay desde la definición de Lubetkin de los pilares de las Naciones Unidas. El segundo radica en la participación de soldados en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, claramente establecidas por la Organización para la protección de la sociedad civil. Incluso, esta apuesta se considera en Uruguay como una política de Estado, al ser ejecutada por todas las administraciones de gobierno desde 1990 a la fecha, y, por lo tanto, también involucra a la categoría institucional sobre política exterior de Estado.²⁶

Como se fundamentará en las conclusiones de este Documento de Trabajo, el nuevo gobierno posiciona a la CELAC como un espacio vertebral en su política exterior. Así, a principios de abril durante la IX Cumbre celebrada en Honduras, el canciller Lubetkin resaltó la importancia de este espacio multilateral que trasciende las “grandes diferencias políticas, ideológicas, sociales y de diversa índole” y afirmó que “no existe foro más inclusivo” en la región. En línea con la perspectiva que el programa del FA tiene respecto de las categorías integración regional y multilateralismo, Lubetkin listó un conjunto de desafíos estructurales que deben ser abordados. Entre los temas urgentes destacó el garantizar la seguridad alimentaria en el marco de la institucionalidad existente, mencionando a FAO, IICA, CEPAL, ALADI, BID y CAF, y reafirmando el compromiso con el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre (Plan SAN CELAC). Los otros temas destacados que apuntan a la concertación regional de políticas públicas fueron: la gestión de la innovación y tecnología en la educación, con especial mención al Plan Ceibal como un ejemplo de éxito, y la gestión integral de los crecientes flujos migratorios desde la necesidad de fortalecer la cooperación para una gestión integral de la “movilidad humana”.²⁷

Un mes después, con motivo de la IV reunión del Foro de Cancilleres de CELAC – China, el presidente Orsi emitió un comunicado, leído por el canciller Lubetkin en Beijing, donde llamó a defender el multilateralismo y a fortalecer este organismo de concertación, destacando el

²⁵<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/dia-internacional-del-personal-paz-naciones-unidas-1>

²⁶ Sobre la participación de Uruguay en Misiones de Paz de las Naciones Unidas desde 1992 ver Gómez Guyer (2020)

²⁷<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/discurso-del-canciller-lubetkin-ix-cumbre-celac>

camino recorrido en la búsqueda de un desarrollo “autónomo y en paz” así como de “mayor equidad y justicia social”. También reafirmó el compromiso de Uruguay con “una sola China”, así como los principios de igualdad soberana, respeto del Derecho Internacional y la solución pacífica de controversias en el marco de una creciente conflictividad. Cabe destacar que actualmente Uruguay comparte la troika de la CELAC junto con Honduras y Colombia y ha recibido el apoyo para ejercer la Presidencia Pro Tempore del bloque en 2026-2027. Lubetkin sostuvo que Uruguay promueve la liberalización del comercio e inversiones con reglas predecibles en el marco del fortalecimiento de la OMC, y destaca la importancia de acelerar los procesos de incorporación a las cadenas globales de suministros.²⁸

La apuesta a CELAC, evidentemente, está afectando las tres categorías que se pre definieron en esta investigación para analizar los primeros comportamientos del gobierno uruguayo. El fortalecimiento del comercio exterior como instrumento primordial, la integración regional para concertar en el espacio latinoamericano y, desde esta plataforma, asumir las reglas y conductas derivadas del multilateralismo en el sistema internacional.

Finalmente, cabe preguntarse en esta dimensión y en la categoría integración regional ¿qué espacio reservó el gobierno uruguayo para el MERCOSUR. A principios de abril tuvo lugar en Buenos Aires la primera reunión informal de Cancilleres del MERCOSUR. En ella se reafirmó “el compromiso con el fortalecimiento y la unidad [así como] la determinación de modernizarse y explorar, de manera coordinada, como aprovechar mejor las circunstancias de una coyuntura internacional cambiante y desafiante”. En el plano intrabloque los ministros coincidieron en la necesidad de ampliar temporalmente la Lista Nacional de Excepciones al Arancel Externo Común de cada Estado Parte hasta 50 códigos arancelarios. En el plano externo, los ministros destacaron la suscripción del acuerdo con Singapur y el cierre de las negociaciones con la Unión Europea, así como el compromiso en avanzar en las negociaciones con EFTA y Emiratos Árabes Unidos, con vistas a concluir las durante el presente semestre.²⁹

En forma complementaria, la subsecretaria Csukasi participó a principios de mayo de la apertura de la II Sesión Especial del PARLASUR donde se abordó el estado de situación del acuerdo comercial con la Unión Europea, enfatizando que los próximos pasos serán de debate interno de cada Estado Parte.³⁰ Y finalmente, el canciller Lubetkin viajó a Bruselas donde mantuvo encuentros oficiales con el vicepresidente ejecutivo de la Comisión Europea, Raffaele Fitto, con el comisario europeo para Comercio y Seguridad Económica,

²⁸<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/politicas-y-gestion/discurso-del-presidente-orsi-leido-canciller-lubetkin-foro-celac-china>

²⁹<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/comunicado-conjunto-reunion-informal-cancilleres-del-mercosur>

³⁰<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/ii-sesion-especial-del-parlasur-participacion-vicecanciller-csukasi>

Relacionamiento Interinstitucional y Transparencia, Maroš Šefčovič, y algunos eurodiputados en el marco de la búsqueda de la ratificación del acuerdo entre los dos esquemas de integración.³¹

En definitiva, y como una señal repetida por todos los gobiernos de los países del MERCOSUR, el bloque además de la obvia categoría de la integración regional y del fortalecimiento del comercio exterior como meta primaria, afianzaría su personalidad internacional en la convergencia en una zona de libre comercio con un actor central en la economía mundial como la Unión Europea. Esta consolidación abreva a la idea originaria del MERCOSUR, inscripta en la concepción de regionalismo abierto: un barrio fuerte e integrado para interactuar con los grandes países o grupos de países a lo largo y ancho de todo el sistema internacional, atenuando los efectos adversos del multilateralismo.

En una reafirmación consensuada que abarca casi cuarenta años e involucra a los sucesivos gobiernos uruguayos, el eje Pacífico, en general y el espacio asiático, en particular, vuelve a ser materia de decisiones en la inserción económica-comercial del país. En este caso, un comunicado de Cancillería, a principios de mayo, informa que Uruguay abrió un Consulado General en Hong Kong que también tiene jurisdicción en la Región Administrativa Especial de Macao. La justificación puntal refiere a atender demandas consulares de más de 8 millones de personas que viven en esa región y agregar una antena comercial para la atracción de inversiones y negocios en el área de la Bahía Mayor, donde hay 86 millones de habitantes. El discurso de Lubetkin refiere a: apoyar a las empresas con sede en Hong Kong en la exploración de oportunidades comerciales y de inversión para que proyecten sus negocios en Latinoamérica; expandir y diversificar exportaciones a la zona, incluyendo productos recientemente aprobados para este mercado como carne de ave, alimentos y bebidas de alta calidad, silvicultura, fibras naturales, piedras semipreciosas, nuevas energías, tecnologías de la información, biotecnología, turismo, logística, externalización de procesos empresariales e industrias. Adicionalmente, también refirió a la asistencia a “la pequeña, pero altamente cualificada comunidad uruguaya” y a la promoción cultural del país.³²

La decisión en esta dimensión sobre inserción internacional, obviamente, se enmarca en el fortalecimiento del comercio exterior e incluso muestra la vocación latinoamericanista. No obstante, las funciones de asistencia a connacionales³³, también adscriben a ideas y principios rectores sobre protección de los derechos humanos.

³¹ <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/viaje-oficial-bruselas-buen-clima-para-acuerdo-del-mercosur-union-europea>

³² <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/canciller-lubetkin-inauguro-consulado-general-hong-kong-jurisdiccion-macao>

³³ Ver Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, 1963.

Finalmente, el sepelio del Papa Francisco a fines de abril, fue el escenario para una serie de posicionamientos del gobierno uruguayo enmarcados en la categoría del multilateralismo. Así, en una reunión con el canciller de Ucrania, Andrii Sybchia, Lubetkin expresó la sensibilidad de Uruguay respecto de las víctimas del conflicto armado con Rusia, en particular con los niños desaparecidos trazando un paralelismo con el caso de la dictadura en Uruguay. Incluso, Sybchia manifestó el interés de acreditar una misión diplomática permanente en Montevideo.³⁴ También, un Comunicado de Cancillería refiere a: una reunión mantenida con Amina J. Mohammed, Vicesecretaria General de las Naciones Unidas, en la que Lubetkin reafirmó la importancia del multilateralismo y la participación activa del Uruguay en el sistema; un intercambio con el jefe de Gobierno de Bangladesh Muhammad Yunus, con quien se acordó avanzar en una agenda de cooperación en las áreas de desarrollo social, comercial y económico; un acercamiento con el presidente de Angola, donde el canciller reafirmó el interés en profundizar los lazos con África; conversaciones informales con los presidentes de Brasil y Argentina, Lula da Silva y Javier Milei sobre el desarrollo del MERCOSUR y la hoja de ruta del tratado con la Unión Europea.³⁵

VI. Aspectos institucionales de la política exterior

Si bien en el discurso de asunción de Orsi no se hace referencia a aspectos institucionales, la reiterada reivindicación al régimen democrático con su argumentación reitera el rol protagónico de los partidos políticos. En efecto, el nuevo presidente reafirma una máxima de la politología uruguaya que concluye que, en Uruguay, gobiernan los partidos políticos. Así, la alocución valora a los partidos como: “vasos comunicantes de la democracia con el pueblo”; “estructuradores de los debates civilizados”, “garantizadores del pluralismo democrático”; “vacuna contra los excesos surgidos del mesianismo”. Todas estas cualidades “que tenemos que atesorar”, Orsi las considera como una activo “en tiempos donde proliferan las expresiones de anti política y las lógicas excluyentes”, en una expresión que bien puede conectarse con el temor al avance de sectores de ultraderecha y ultraconservadores que estampa la propuesta preelectoral frenteamplista (Orsi, 2025: 2-3). Esta valoración al sujeto partidos políticos, sin distinción, y evocándolos como elementos sujetos clave en la construcción nacional, puede leerse como facilitadores de la categoría sobre instauración de una política exterior de Estado. No obstante, nada de esto se traducirá en las primeras designaciones en el cuerpo diplomático y consular, como se analizará al final de este apartado.

Sin duda una innovación del período, la constituye la reinstalación de la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX), en un acto con rasgos de

³⁴ <https://www.youtube.com/live/GJg9lijRJGU>

³⁵<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exterieores/comunicacion/noticias/visita-oficial-del-canciller-vaticano-roma>

solemnidad en la propia sede del Ministerio de Relaciones Exteriores.³⁶ El comunicado de la Cancillería la define como un espacio de coordinación institucional para la inserción económica dedicada a generar “políticas de Estado transversales” en materia de negociaciones, promoción comercial, captación de inversiones y mecanismos de incentivo. La aspiración a constituir un mojón en políticas de Estado es refrendada con la explicación que, en dicha reunión, los ministros acordaron diseñar espacios de integración del sector productivo y sindical en el trabajo técnico y regular.³⁷ Esta temprana decisión contrasta con la inactividad de la CIACEX desde el 2017, en el tercer gobierno del FA y durante todo el período de gobierno anterior, a pesar de que éste propuso reestablecerla en el Plan Estratégico de Cancillería 2020-2025. Fuentes de la pasada administración argumentaron –para no convocarla– que cada ministerio cuenta con un área de relaciones internacionales encargada de ser nexo con la Cancillería, cuyo rol es coordinar con el resto de las contrapartes nacionales, sean actores estatales o no estatales (Aquines, 2024). La CIACEX se reúne por segunda vez en abril, y más allá del seguimiento a los temas abordados en la reunión inaugural, el punto medular fue la evaluación del escenario internacional con especial referencia al impacto de las últimas decisiones adoptadas por MERCOSUR, sobre todo las vinculadas a la reducción de aranceles y a posibles negociaciones comerciales.³⁸ En ese ámbito, la reunión fue ámbito de un informe del Ministro de Economía y Finanzas sobre su reunión con la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos en la que se evaluó la imposición de Trump de un 10% de aranceles a productos extranjeros. Lubetkin declara que se trata del inicio de un diálogo con el objetivo de defender los intereses del país.³⁹

En definitiva, las convocatorias de una comisión interministerial, activa varias de las categorías definidas en la estrategia de análisis. Así, en esta dimensión institucional supone tanto el estímulo de espacios interinstitucionales, en este caso sectoriales, como un llamado a la instauración de una política exterior de Estado, con la intención de incluir en las convocatorias de la CIACEX al sector productivo y al actor sindical.

³⁶ La CIACEX fue creada en el primer gobierno del FA (2005-2010) por Decreto del Poder Ejecutivo N° 101/006 del 31 de marzo de 2006. Está integrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien la preside; el Ministerio de Economía y Finanzas; el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; el Ministerio de Industria, Energía y Minería, el Ministerio de Turismo, así como por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, cuya participación fue definida posteriormente por el Decreto del Poder Ejecutivo N° 174/007 del 14 de mayo de 2007.

³⁷ <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/reunion-comision-interministerial-para-asuntos-comercio-exterio>.

³⁸ <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/segunda-reunion-comision-interministerial-para-asuntos-comercio-exterio>

³⁹ <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Congreso-interministerial-analizo-aranceles-de-EE-UU-y-avances-en-el-Mercosur-uc922266>

Finalmente, una última definición institucional del período radica en la presencia del canciller en el Consejo Directivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), en la primera convocatoria de la actual administración. Como lo determinan las normas vigentes en la reunión también comparecieron el Secretario de Presidencia de la República, Alejandro Sánchez, y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Rodrigo Arim.⁴⁰ La agenda referida en la reunión inaugural supone la priorización de la estrategia nacional en cooperación Sur-Sur, triangular y horizontal con países, organizaciones internacionales y otros actores relevantes. La temática y los fines de negociación se marcan en puntos como, igualdad e inclusión social, diplomacia científica, desarrollo sostenible, diplomacia digital y cooperación descentralizada al interior del país. Asimismo, se trató el trazado de la hoja de ruta para la negociación del próximo acuerdo marco entre Uruguay y el Sistema de Naciones Unidas período 2026-2030.⁴¹

Las categorías que pulsan estas definiciones, en primer término, invocan al estímulo de espacios interinstitucionales cuando, al menos en lo discursivo, el compromiso de Cancillería reafirma el diseño orgánico ya establecido en la conformación del Consejo Directivo. Pero también se puede apreciar, en la dimensión principista, el apego a la protección de los derechos humanos, dado que la cooperación se inscribe bajo principios rectores centrados en la persona humana. Asimismo, la AUCI, en la dimensión de la inserción en el sistema internacional marca una agenda con una fuerte impronta multilateral, tanto desde los espacios tradicionales como las Naciones Unidas, como desde espacios de equilibrio de poder sistémico-internacional que agrupen a los países del llamado Sur global.

Finalmente, en esta dimensión, cabe concluir que el gobierno uruguayo en su eje decisional primario Orsi-Luberkin, no muestra intención de generar consensos en la política exterior en las designaciones inaugurales en el cuerpo diplomático, al no mediar consultas ni acuerdos con los partidos políticos opositores. Así, a mediados de marzo, se informaba la futura acreditación de seis ciudadanos externos al cuerpo diplomático: Rodolfo Nin Novoa en Brasil, vicepresidente de la República (2005-2010) y canciller durante el tercer gobierno del FA (2015-2020); Diego Cánepa en Argentina, prosecretario de la Presidencia de la República durante el segundo gobierno del FA; Juan Raúl Ferreira ante Ciudad del Vaticano, ex dirigente del PN incorporado al MPP desde septiembre de 2018; Edison Lanza ante OEA ex Director de Relaciones Internacionales y Gobierno Abierto de la Intendencia de Canelones entre 2020 y 2025 (encabezada por Yamandú Orsi); Juan Canesa ante Cuba; Lilián Alfaro cónsul general en Buenos Aires. En esa fecha también se anunció la designación de doce funcionarios de carrera ante: Naciones Unidas sede Nueva York, Naciones Unidas sede Ginebra, OMC,

⁴⁰ La Agencia fue creada en el primer gobierno del FA (2005-2010) con el espíritu de una centralización que genera polémicas por debilitar el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁴¹<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/primera-reunion-del-consejo-directivo-agencia-uruguaya-cooperacion>

ALADI-MERCOSUR, China, Cuba, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Malasia⁴², Suecia y Suiza.⁴³

En esa dirección, en una conferencia de prensa del 29 de mayo, el canciller completa una lista de futuros jefes de Misión e incluye tres designaciones polémicas de ciudadanas ajenas al cuerpo diplomático. La ex Vicepresidenta de la República en el gobierno encabezado por el PN (2020-2025), Beatriz Argimón, ante UNESCO-OECD, la ex Subsecretaria de Relaciones Exteriores (2020-2022) y dirigente del PC, Carolina Ache, ante Portugal, y la ex embajadora política ante China y Vietnam, durante los anteriores gobiernos freteamplistas, Rosario Portell, ante Rusia. Las otras diez designaciones corresponden a funcionarios de carrera: Costa Rica, El Salvador, España, Etiopía, Finlandia, Grecia, Italia, Paraguay, Perú y Portugal.⁴⁴

Lubetkin fundamenta las decisiones en objetivos de la política exterior y señala la importancia de proponer diez mujeres y 18 funcionarios de carrera en las 28 propuestas. Asimismo, fundamentó la elección en la idoneidad y no en el origen político de los ciudadanos propuestos, y en la intención de generar políticas de Estado. La idoneidad consideró demostrada en la elección de dos ex vice presidentes, dos ex subsecretarios de Relaciones Exteriores y un ex prosecutario de Presidencia.⁴⁵

Esta acción, en una dimensión institucional, constituye un voto de confianza en la profesionalidad del Servicio Exterior. En concreto, y en conformidad con las normas vigentes, el presidente, en acuerdo con su canciller, tiene la facultad de proponer hasta veinte ciudadanos por fuera de los funcionarios diplomáticos habilitados para ejercer como jefes de Misión. Y, como se reseñó, solo propone diez. No obstante, la designación de dos ciudadanas notoriamente ajenas al partido de gobierno, no supone un elemento que abone a la construcción de una política de Estado. Las declaraciones posteriores de los máximos dirigentes de los partidos Nacional y Colorado, dejaron en claro la sorpresa con la propuesta y la aceptación de carácter personal de Argimón y Ache. Incluso, la designación de Portell generó disensos en la interna del propio FA.

⁴² El funcionario diplomático designado no tiene categoría jurídica para desempeñarse como jefe de Misión. Por lo tanto, su nombramiento tiene carácter político. Las normas vigentes requieren que al menos se revista la categoría de Ministro Consejero.

⁴³<https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/canepa-nin-novoa-y-juan-raul-ferreira-canciller-anuncio-lista-de-nuevos-embajadores/>

⁴⁴<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/conferencia-prensa-anuncio-embajadoras-embajadores>

⁴⁵<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/conferencia-prensa-anuncio-embajadoras-embajadores>

Conclusiones

A lo largo del presente Documento de Trabajo se buscó exponer las principales características de la orientación internacional del nuevo gobierno del Uruguay a cargo del FA. Así, en una primera instancia, se repasó la conformación del Consejo de Ministros, la cual es coincidente con el tradicional modelo de distribución proporcional de carteras entre los sectores que acompañaron la candidatura del presidente. Asimismo, se analizó la designación del ciudadano independiente Mario Lubetkin como canciller, desde la ponderación del Ministerio de Relaciones Exteriores como uno de los cuatro ministerios más sensibles para la gestión del Poder Ejecutivo. Posteriormente, se revisaron las propuestas en materia de política exterior contenidas en el programa de gobierno del FA a la luz de tres dimensiones: ideas y principios rectores, inserción internacional del Uruguay y aspectos institucionales de la política exterior. En tal sentido, se destaca la apelación al soberanismo, el latinoamericanismo y el apego al Derecho Internacional y los derechos humanos como las señas de identidad principista del gobierno; los énfasis en la profundización de la integración regional y la diversificación de destinos comerciales, con un relieve en los mercados emergentes, más un sesgo particular multilateralista, en la inserción internacional; y la necesidad institucional de una política exterior de Estado, en articulación con el sistema político y la sociedad civil, junto a un esfuerzo en la gestión institucional y en la orientación profesional del Servicio Exterior.

Las primeras semanas de gestión permiten identificar algunas señas particulares del actual gobierno, así como rasgos de continuidad con respecto a la administración anterior. A nivel de ideas y principios, el discurso inaugural del presidente Orsi reafirma la importancia de la democracia plural y el respeto a los derechos humanos en todas sus dimensiones -civiles, políticos, económicos, sociales y culturales- y del punto de vista ideológico rechaza tanto el liberalismo extremo como el autoritarismo igualitarista. En tanto, Lubetkin, en su presentación ante los diplomáticos extranjeros, resalta los principios históricos del Derecho Internacional, de protección a los derechos humanos y de cooperación regional y multilateral. No obstante, ya desde esta dimensión, se percibe una marcada diferencia respecto a la política exterior 2020-2025, privilegiando la región como el espacio prioritario de inserción. El FA apela a un discurso que combina soberanía con integración, con el objetivo de amplificar la autonomía regional frente a la injerencia de las potencias centrales. Esto marca un giro regionalista en oposición a cierto alineamiento tácito con Estados Unidos del gobierno de Lacalle Pou, a través del espacio panamericano. Esto se observa, por ejemplo, en la elección del Secretario General de la OEA.

Asimismo, el nuevo gobierno también genera un cambio cualitativo con relación al conflicto en la Franja de Gaza, expresando preocupación por la crisis humanitaria del pueblo palestino y exigiendo respeto a principios humanitarios al ejército israelí. Pero cabe subrayar que se mantiene firme la histórica postura de Uruguay a favor de la solución de dos Estados y la decisión de instalar una oficina con fines científicos en la Universidad de Jerusalén. De igual

forma, con relación al tema de la larga crisis institucional en Venezuela, si bien no reconoce como presidente electo al candidato opositor en las pasadas elecciones de julio de 2024 –como lo hizo Lacalle Pou-, tampoco considera legítimo el proceso y la investidura de Nicolás Maduro.

La inserción internacional del Uruguay se analiza a partir de las variadas expresiones sobre apego a la integración regional y el multilateralismo. Así, la primera gira presidencial a Honduras y Panamá muestra un cambio en las habituales visitas a los países vecinos, pero se comprende a la luz de una mayor jerarquización de la agenda latinoamericana, donde la posible postulación de Uruguay a la Secretaría de la CELAC aparece como un objetivo. En cuanto a los vínculos bilaterales con los vecinos, se identifica un mayor acercamiento a la agenda del Brasil de Lula, que mira hacia el Sur Global, pero sin mostrar adhesión a posturas favorables a Rusia, Irán o China en el espacio BRICS. Y a pesar de profundas diferencias ideológicas, el gobierno uruguayo dejó traslucir una cauta prudencia con respecto a la Argentina de Milei.

Tanto la vista de Lubetkin a las Naciones Unidas y la reafirmación de la participación nacional en las Misiones de Paz como el viaje del canciller por las exequias del Papa Francisco, serán escenarios de confirmación de la vocación multilateral que se intentará dar a la política exterior. Así, en el viaje a la Ciudad del Vaticano y Roma el canciller materializó reuniones con representantes de Ucrania, con el anuncio de establecer relaciones diplomáticas en este contexto de guerra con Rusia, así como también acercamientos a economías emergentes como las de Bangladesh y Angola.

La agenda comercial exhibe tanto cambios como continuidades, en un período que se vislumbra como desafiante, producto de las crecientes tensiones arancelarias a nivel del sistema internacional. Entre las continuidades se debe destacar el interés por concretar el TLC del MERCOSUR con la Unión Europea y la búsqueda de nuevos mercados, sobre todo en la región del Asia Pacifico; particularmente esto quedó de manifiesto con la apertura de un Consulado General en Hong Kong. No obstante, en cuanto a cambios, el gobierno se muestra cauto con los posibles progresos unilaterales tanto con el Acuerdo Transpacífico como con China, país con el que se refirma la importancia de una concertación regional bajo el esquema China-CELAC.

A nivel institucional se volvió a convocar la CIACEX, en una decisión que apela a la categoría de estímulo de espacios interinstitucionales y, en alguna medida, a la instauración de una política exterior de Estado, ya que en ella intervienen presidencia, ministerios y sectores productivos y sindicales. Asimismo, la participación del canciller en la AUCI buscó reafirmar el compromiso con la cooperación internacional, especialmente con el Sur Global, en una agenda multilateral que incluye temas como diplomacia científica, digital, desarrollo sostenible e inclusión social.

Para finalizar cabe recordar que todos los gobiernos desde la reinstitucionalización del país en 1985, han apelado a la necesidad de una política exterior de Estado –muchas veces desde una proclamación retórica- así como a la importancia del multilateralismo y el apego a los principios del Derecho Internacional en tanto a herramientas fundamentales de un país de escasas capacidades materiales (demográficas, económicas, financieras, científico-tecnológicas, estratégico-militares) como Uruguay. El discurso inaugural de Orsi enfatiza la centralidad de los partidos como pilares del régimen democrático, en una reivindicación que pudo interpretarse como intento de fortalecer políticas de Estado, lo que no se tradujo en acciones concretas. Más allá de la conformación de un Consejo de Ministros monicolor, las designaciones de los jefes de Misión ajenos al cuerpo diplomático no fueron consensuadas ni consultadas con partidos opositores, lo que generó tensiones en el sistema político y críticas incluso dentro del FA. Por el contrario, de las veintiocho designaciones, sólo diez ciudadanos son propuestos en calidad de “embajadores políticos”, de un máximo de veinte posibles según la normativa vigente. Esto constituye una importante señal de confianza en la idoneidad y trayectoria de los funcionarios de carrera de la Cancillería y reduce tensiones en el sistema político al inicio del lustro.

Bibliografía

Aquines, Nicolás (2024). *Gobernanza de la política de comercio exterior del Uruguay: diagnóstico y propuestas*. Monografía final inédita del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Caro, Isaac y Fernández Luzuriaga, Wilson (2024). *Chile y Uruguay ante la crisis israelí-palestina 2023-2024. Interpretación de los comunicados oficiales*. En *Cuadernos de Política Exterior Argentina* nº 140, 2024, julio-diciembre. Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario.

Cingia, Gastón & Tourreilles, Pablo (2025). *La soberanía a las urnas. ¿Qué entienden los partidos políticos uruguayos por soberanía en 2024?* En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* vol. 34 (2025).

Comité Internacional de la Cruz Roja - Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario (2004) *¿Qué es el Derecho Internacional Humanitario?* Disponible en: <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/dih.es.pdf>

Fernández Luzuriaga, Wilson (2024) *La política exterior del Uruguay en las elecciones 2024*. Serie Documentos de Trabajo nº 98. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2009). *Tradiciones ideológicas en la política exterior uruguaya: un aporte a la comprensión de las propuestas preelectorales 2009*. En *IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder*. Ciudad de Santa Fe: Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe. CD-Rom. ISBN 978-987-21316-3-0.

Frente Amplio (2023). *Bases Programáticas 2025-2030*.

Gonzalez Guyer, Julián (2020) *La contribución uruguaya a las operaciones de paz de las Naciones Unidas (1999-2017): sus motivaciones y sus impactos*. Montevideo: Ediciones Universitarias. Unidad de Comunicación, Universidad de la República.

Real de Azúa, Carlos (1987 [1959]). “Política Internacional e Ideologías en el Uruguay”, en *Escritos*, Montevideo: Arca. p. 233-262.

Solari, Aldo E. (1965) *El Tercerismo en el Uruguay. Ensayo*. Montevideo. Editorial Alfa.

Otras fuentes

Corte Electoral.

<https://eleccionesnacionales2024.corteelectoral.gub.uy/> [Recuperado el 31 de marzo, 2025].

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

<https://www.fao.org/about/leadership/Lubetkin/es> [Recuperado el 31 de marzo, 2025].

Orsi, Yamndú (2025) *Cuarenta años de Democracia y Libertad. Discurso del Presidente de la República Oriental del Uruguay Prof. Yamandú Orsi*. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguaya-cooperacioninternacional/files/documentos/noticias/discurso-asuncion-orsi.pdf –

documentos de trabajo



Ciencias Sociales
Universidad de la Repùblica
URUGUAY



UNIVERSIDAD
DE LA REPÙBLICA
URUGUAY

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la Repùblica
Constituyente 1502 - 2410-6720
comunicacion@cienciassociales.edu.uy
www.cienciassociales.edu.uy