

Departamento de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de República

Monografía Licenciatura en Ciencia Política

**El caso Claver-Carone: la política exterior
uruguaya ante la disputa EE.UU.-China
(2020-2025)**

Autor: Rodrigo Fernández Paonetti

Tutor: Camilo López Burian

Resumen

La presente investigación analiza la política exterior de Uruguay durante el gobierno de Luis Lacalle Pou (2020-2025) en el marco de la creciente disputa estratégica entre EE.UU y China en América Latina. El trabajo se centra en el estudio de caso del apoyo uruguayo a la candidatura de Mauricio Claver-Carone para la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2020, una decisión que rompió con la tradición diplomática regional. A través del marco teórico del realismo neoclásico y el análisis de los procesos decisorios, se examina cómo las variables sistémicas son filtradas por factores domésticos, específicamente el liderazgo presidencial. La investigación sostiene que, bajo una narrativa oficial de "pragmatismo", la política exterior uruguaya exhibió un marcado alineamiento ideológico y político con Washington. Los hallazgos sugieren un proceso de centralización de la política exterior en la figura del presidente, que relegó el rol técnico de la Cancillería. Se concluye que Uruguay, en su condición de Estado pequeño, navegó la bipolaridad mediante una oscilación estratégica entre el bandwagoning, el balancing y el refugio, utilizando el caso del BID como un claro ejemplo de alineamiento político-ideológico con Washington en un contexto de creciente bipolaridad.

Palabras clave: Política exterior uruguaya, Realismo neoclásico, Luis Lacalle Pou, BID, Disputa EE.UU.-China, Pragmatismo ideológicamente orientado.

Índice

1. Introducción.....	3
2. Caso y problema de investigación.....	5
2.1. Contexto político local.....	5
2.2. La economía política y el escenario internacional.....	6
2.3. Presentación del caso Claver-Carone.....	8
2.4. Problema de investigación e hipótesis.....	12
3. Herramientas teóricas y metodológicas.....	14
4. Análisis de caso.....	19
4.1. Polaridad EE.UU.-China y su proyección en América Latina.....	19
4.2. La inserción internacional de Uruguay en el siglo XXI.....	20
4.3. Política exterior del gobierno de Lacalle Pou.....	21
4.3.1. Estilo de conducción: presidencialismo en política exterior.....	27
4.3.2. Presidencialismo y toma de decisiones: ¿Continuidad o ruptura?.....	33
4.4. Discurso oficial del gobierno (pragmatismo como narrativa).....	36
4.5. El caso Claver-Carone como clave interpretativa de la política exterior (2020-2025)	38
4.6. El BID como escenario de confrontación: Claver-Carone y el desplazamiento de Talvi.....	43
4.7. El impacto del entorno internacional.....	46
4.7.1. La disputa EE.UU.-China y su peso sobre Estados pequeños.....	46
4.7.2. Pequeños Estados y márgenes de maniobra: el caso uruguayo (BID y TIAR como ejemplo).....	48
5. Conclusiones.....	52
6. Referencias bibliográficas.....	56
6.1. Bibliografía.....	56
6.2. Documentos.....	59

1. Introducción

En el año 2020 hubo un cambio de gobierno en el Uruguay donde, después de 15 años de gobiernos progresistas, llega al poder una coalición de partidos de centro derecha autodenominada “Coalición Republicana”, integrada por el Partido Nacional, el Partido Colorado, Cabildo Abierto, el Partido Independiente y el Partido de la Gente, con Luis Lacalle Pou en la Presidencia de la República.

Este trabajo analiza el voto del gobierno uruguayo a Mauricio Claver-Carone para la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco de la disputa hegemónica entre EE.UU. y China en América Latina. Se utiliza el realismo neoclásico como marco teórico, el cual recoge la interacción entre los factores sistémicos y los domésticos, argumentando que las decisiones de política exterior, si bien influenciadas por la estructura del sistema internacional, son mediadas por las percepciones e ideologías de los líderes y los actores domésticos.

Aunque el gobierno de la “Coalición Republicana”, bajo el liderazgo de Luis Lacalle Pou, presentó su política exterior como pragmática y neutral, el análisis de su acercamiento a la administración de Trump al apoyar a su candidato a la presidencia del BID, permite problematizar dicha narrativa. La investigación sostiene que este vínculo refleja un “pragmatismo ideológicamente orientado” -concepto propuesto en este trabajo-, donde la supuesta desideologización opera como instrumento retórico para ejecutar una alineación estratégica con el bloque liderado por Washington. En este marco, la sintonía con la agenda de Trump se despliega bajo la apariencia de una gestión objetiva.

Esta estrategia se ajusta a lo que Cox (1981) define como *teoría de solución de problemas -problem-solving theory-*, cuyo propósito es esencialmente conservador al buscar solucionar problemas dentro de un orden establecido y aceptado para “facilitar el funcionamiento de la totalidad” (p.134). El mandatario uruguayo utiliza esta lógica para presentar el alineamiento con EE.UU. no como elección de valores, sino como una respuesta ante una realidad internacional que discursivamente se presenta con una supuesta neutralidad.

Bajo la óptica del “pragmatismo ideológicamente orientado”, la administración de Luis Lacalle Pou adopta un discurso aparentemente libre de valoraciones para ocultar que la decisión, en palabras de Cox, está profundamente “cargada de valores al aceptar implícitamente el orden dominante como marco propio” (p.134). Esta pretensión de objetividad técnica oculta la voluntad política del gobierno uruguayo de alinearse al polo estadounidense, desplazando la discusión desde la geopolítica de valores ideológicos, hacia la eficiencia de la gestión comercial y diplomática. En definitiva, la pretendida neutralidad es el mecanismo para operacionalizar la afinidad ideológica del presidente uruguayo, legitimando su giro hacia Washington al presentarlo como una realidad técnica que, supuestamente, trasciende visiones valorativas y partidarias.

Se concluye que el voto en el BID no fue un acto aislado, sino una manifestación de cómo las percepciones de la élite gobernante sobre la estructura de poder global influyen en la toma de decisiones, demostrando que el pragmatismo declarado puede estar teñido de motivaciones políticas e ideológicas. El estudio contribuye a una comprensión más profunda de la política exterior de los Estados pequeños en un entorno global de creciente rivalidad entre potencias.

También se abarca el modo de liderazgo que estuvo presente en la política exterior del gobierno. Visualizando una fuerte concentración de poder en la figura del presidente, relegando a la Cancillería a un rol ejecutor y confirmando la centralidad de la diplomacia presidencial en el Cono Sur. Este episodio funcionó como un punto de inflexión que reveló tensiones internas y evidenció la centralización presidencialista en la conducción de la política exterior.

En cuanto a la organización de este trabajo, la exposición se divide en cinco apartados principales. En el siguiente eje, se presenta el caso y el problema de investigación, contextualizando la realidad política local y el escenario internacional para situar el apoyo a Claver-Carone; junto con la formulación de la hipótesis y los objetivos.

La tercera sección detalla las herramientas teóricas y metodológicas, donde se fundamenta el uso del realismo neoclásico como enfoque principal. Aquí se explica la “correa de transmisión” (Lobell, Ripsman y Taliaferro, 2009) entre las presiones sistémicas y la

respuesta estatal, mediada por variables domésticas articuladas a través de intereses, ideas e instituciones. Asimismo, se presentan los modelos de procesos decisorios de George (1991) y la conceptualización de los Estados pequeños para comprender los márgenes de maniobra de Uruguay.

El cuarto bloque constituye el análisis de caso y se despliega en varias dimensiones: comienza con la polaridad EE.UU.-China y la inserción internacional histórica de Uruguay, para luego profundizar en la política exterior de la administración Lacalle Pou. En esta sección se examina el estilo de conducción presidencialista y se analiza el discurso oficial del pragmatismo frente a la evidencia de un alineamiento ideológico en el caso Claver-Carone. Finalmente, se evalúa cómo los factores internos de la coalición de gobierno y del presidente filtraron las presiones del sistema internacional; antes de exponer las conclusiones finales en el sexto capítulo.

2. Caso y problema de investigación

2.1. Contexto político local

La política exterior de Uruguay, bajo el liderazgo del presidente Luis Lacalle Pou, se encontró en un punto de inflexión marcado por las crecientes tensiones globales entre las dos principales potencias económicas del mundo, los Estados Unidos de América (EE.UU.) y China. En este contexto, Uruguay, que en los últimos años de gobiernos frenteamplistas estuvo alineado con las políticas de integración regional del MERCOSUR y la búsqueda de una postura multilateral, comienza a replantear su estrategia en política exterior. Este cambio refleja no solo un giro en la política exterior, sino también en las dinámicas internas del país, donde el nuevo gobierno buscó distanciarse de la que ellos denominaron, “la orientación basada en la ideología” de sus predecesores (Coalición Republicana, 2019).

Este nuevo rumbo en la orientación política se materializó tras las elecciones nacionales celebradas a fines de 2019, cuando, luego de 15 años de gobiernos progresistas liderados por el Frente Amplio (FA), se produjo una alternancia en el poder. El candidato del Partido Nacional (PN), Luis Lacalle Pou, fue electo presidente al frente de una coalición de centroderecha, integrada por su propio partido, junto con el Partido Colorado (PC), Cabildo Abierto (CA), el Partido Independiente (PI) y el Partido de la Gente (PG).

Las negociaciones para conformar esta alianza, autodenominada como la “Coalición Republicana”, se llevaron a cabo la misma noche de la primera vuelta electoral (Fernández Luzuriaga, 2020a). En conjunto, los cinco partidos alcanzaron el 55% de los votos, según el escrutinio final de la Corte Electoral.

La segunda vuelta tuvo lugar el 27 de octubre del mismo año, enfrentando a Daniel Martínez (FA) y Luis Lacalle Pou (PN). Este último resultó electo presidente por una diferencia de poco más de 37.000 votos según el escrutinio final de la Corte Electoral, poniendo fin al denominado ciclo “progresista” en el país.

El nuevo gobierno llega al poder con un documento de coincidencias programáticas negociadas por los líderes de la flamante coalición denominado *Compromiso por el país*. Dentro del apartado correspondiente a la política exterior se visualizaba un importante sesgo economicista y el hincapié en la búsqueda de la satisfacción del “interés nacional” como contracara de una política exterior basada en preferencias ideológicas, que se le imputaba al gobierno saliente (Fernández Luzuriaga, 2020b), a la vez que la política exterior que se proponía se presentaba como “desideologizada” y “pragmática”. Concretando en esta línea, por ejemplo, el retiro de Uruguay de la UNASUR, fundamentando que “se trata de un organismo regional, basado en alineamientos político-ideológicos y que, en los hechos, ha dejado de funcionar.” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020).

2.2. La economía política y el escenario internacional

A nivel económico, en la primera mitad del gobierno de Lacalle Pou, Uruguay se encaminó a cerrar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con China, pero la iniciativa no recibió apoyo a nivel regional (MERCOSUR), imposibilitando la concreción del mismo; ya que China no estaba dispuesta a generar rispideces con el resto de la región.

Si bien en el primer año de gobierno se vivió una ralentización de las agendas de política exterior de Uruguay debido a que la pandemia del coronavirus estuvo en el epicentro de los recursos y capacidades de los Estados. La firma de un TLC con China fue una búsqueda

enérgica por parte del gobierno, recibiendo un fuerte impulso político desde la presidencia, con el apoyo del partido del presidente (PN) y de su socio más fuerte, el PC¹.

Esta búsqueda estuvo en consonancia con los anuncios de giro radical en la política exterior realizados desde la campaña electoral de 2019 en adelante. Donde se tuvo un discurso de búsqueda de aperturismo bilateral frente a la política más regionalista y multilateral llevada a cabo por los gobiernos del Frente Amplio, la cual se manifestó en la “coordinación política en los ámbitos sudamericano o latinoamericano, proyectando intereses comunes e intentando alcanzar esferas de autonomía frente a las potencias” (López Burian y Hernández Nilson, 2021, p.99)

Tampoco se lograron concretar avances en la flexibilización del MERCOSUR, objetivo de los más importantes en la estrategia de política exterior liderada por el equipo presidencial y Cancillería. Esta flexibilización permitiría a los países integrantes del bloque realizar acuerdos comerciales con países fuera de la región sin que tuvieran que ser parte de la agenda de todo el MERCOSUR. Sin embargo, Uruguay considera que se pueden llevar a cabo y concretar acuerdos comerciales por fuera del bloque a partir de la interpretación realizada de la cláusula 32 del Tratado del MERCOSUR la cual establece las condiciones para acuerdos comerciales con países fuera del bloque -TLC entre Uruguay y México en el 2004 que contó con el apoyo de los socios de Uruguay en el MERCOSUR- (Luján, 2023).

En el plano económico, el gobierno intentó estrechar vínculos bilaterales tanto con China como con EE.UU.². Sin embargo, en el ámbito político hubo varias señales fuertes de alineamiento hacia EE.UU. lideradas desde la presidencia. Por ejemplo, la vuelta al Tratado

¹Sin embargo, esta búsqueda no estuvo exenta de críticas dentro de la coalición; como las que hubo por parte del diputado Ope Pasquet. El representante del partido colorado, en virtud del nuevo escenario internacional presentado por la guerra entre Rusia y Ucrania, y los nuevos acuerdos entre los primeros y China que “son superiores a las alianzas políticas y militares de la Guerra Fría”, pidió que se reconsiderara la firma del acuerdo por el fuerte componente político que significaría este TLC con el “principal desafiante de la hegemonía estadounidense” ante la posibilidad de una “segunda Guerra Fría”. (En Perspectiva, 2022)

² Ya como presidente electo, Lacalle Pou contactó al Secretario de Estado de EE.UU., Mike Pompeo, para iniciar conversaciones sobre un TLC, ya sea directamente con Uruguay o como bloque de MERCOSUR (El País, 2020, 7 de Enero).

Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el cual desde su origen en un contexto de guerra fría responde a un liderazgo de EE.UU. en la región. La política exterior uruguaya mostró un fuerte perfil panamericanista (Fernández Luzuriaga, 2020b; López Burian y Hernández Nilson, 2021).

2.3. Presentación del caso Claver-Carone

Las tensiones generadas por la elección de Mauricio Claver-Carone, y la fractura regional que esta puso de manifiesto, sólo son comprensibles al evaluar la significativa influencia y el rol estratégico que desempeña el BID en el ecosistema económico y político de la región. Comprender la naturaleza y el alcance de este organismo es fundamental para contextualizar la importancia de quien lo dirige y las implicaciones de las decisiones que allí se toman.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue creado en 1959. Tiene como objetivo principal apoyar el desarrollo económico y social sostenible en América Latina y el Caribe ofreciendo financiamiento, asistencia técnica y conocimiento a los países miembros (Banco Interamericano de Desarrollo, 2002). Está compuesto por 47 países miembros, de los cuales 26 son de la región, además de Canadá, EE.UU. y 19 países no regionales, entre los cuales se encuentran China y países de la Unión Europea. La principal prestación que brinda el BID es el de garantía soberana, el cual implica financiamiento a los gobiernos y a las instituciones controladas por éstos; teniendo como principal objetivo apoyar el desarrollo y proyectos sociales -implican endeudamiento-. Los países con más proyectos del BID con garantía soberana son Brasil, Argentina, Paraguay, Ecuador y Uruguay (CELAG, 2020).

Solo en el año 2020, el organismo volcó en la región créditos de hasta US\$21.600 millones (Tiscornia, 2021) y habilitó a Uruguay créditos de hasta US\$ 1.700 millones para hacer frente a la emergencia sanitaria del COVID, reactivar la economía y apoyar la transformación educativa, entre otras cosas (El País, 2020, 27 de mayo; El observador, 2020b, 27 de mayo). El cargo de presidente cuenta, por lo tanto, con una gran influencia en la región por la relevancia que tiene el organismo en el financiamiento a los países.

Como indica CELAG (2020), un factor importante para tener en cuenta es que los gobiernos republicanos de EE.UU. no suelen dar asistencia, sino más bien inversión. Desde

el comienzo de su primer gobierno, Trump no hizo aportaciones al BID. Sin embargo, a partir de la aprobación de la Ley “Build Act” en 2018, la cual moderniza el financiamiento del desarrollo, la administración Trump reconfiguró el financiamiento externo. Los sectores objetivos de esta reconfiguración fueron los de infraestructura -transporte, agua, energía, saneamiento, infraestructura social (salud, educación)- compitiendo directamente con China, la cual venía invirtiendo en estos rubros de modo constante por más de una década según el “*China Global Investment Tracker*” del *American Enterprise Institute* y *Heritage Foundation*.

En este marco de reconfiguración estratégica, transcurridos poco más de tres meses de la asunción del nuevo gobierno uruguayo, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) lanzan un breve comunicado donde informan que: “El Gobierno de la República Oriental del Uruguay expresa su apoyo a la candidatura del Señor Mauricio Claver-Carone a la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), presentada por los Estados Unidos de América” (Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020). Esta decisión apoya la primera candidatura de un ciudadano estadounidense en la historia del BID.

Claver-Carone, es un ciudadano estadounidense de origen cubano, nacido en Miami. Antes de ser presidente del BID se desempeñó como director para Latinoamérica en el Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, teniendo además un rol protagonista como consejero de Donald Trump en temas vinculados a la región. Desde EE.UU., la nominación fue fundamentada desde una visión económica, donde el secretario del Tesoro estadounidense, Steven Mnuchin, afirmó que la candidatura se desprende, y es una demostración del fuerte compromiso del presidente Donald Trump con el liderazgo de EE.UU. en importantes instituciones regionales y “con el avance de la prosperidad y la seguridad en el hemisferio occidental” (Fernández Luzuriaga, 2020b, párr³. 22).

³ La referencia del párrafo y no de la página se debe a que la cita proviene de una revista digital .

El entonces asesor del presidente Donald Trump para Latinoamérica fue el único candidato a la presidencia del BID luego del retiro de la exmandataria costarricense Laura Chinchilla y el argentino Gustavo Béliz. La mencionada postura generó rispideces y críticas por parte de la oposición, pero también por actores pertenecientes a la coalición de gobierno. El expresidente y para entonces Senador de la República Julio María Sanguinetti, firmó una carta conjunta con otros exmandatarios de la región donde transmitieron su “profunda preocupación y desacuerdo” ante el anuncio de EE.UU. de postular a Claver-Carone; postulación que rompe “una norma no escrita, pero respetada desde su origen”, de que el BID tendría su sede en Washington, pero su presidente siempre sería Latinoamericano (La Diaria, 20 de junio 2020).

Incluso desde el gabinete ministerial del gobierno uruguayo la decisión de apoyar al candidato estadounidense despertó críticas. El propio ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Talvi, comunicó que la decisión de apoyar a Claver-Carone no fue en ningún momento consultada con la cancillería, y compartió con su equipo que la decisión del gobierno es “un error”, porque designar a un presidente estadounidense supondría “romper con una tradición muy rica y muy sana” de que al banco lo dirija un latinoamericano (Pareja, 2020, párr. 7). El verticalismo en la conducción de la política exterior con Lacalle Pou a la cabeza funcionó, en este marco, como el dinamizador de los tiempos políticos de la Cancillería. Si bien la decisión de dar un paso al costado por parte de Ernesto Talvi se asoció públicamente a un cambio de rumbo en su carrera profesional y a motivos personales, el estilo marcadamente ejecutivo de la presidencia terminó por precipitar el cronograma de su alejamiento. Tal como mencionaba el hasta entonces Canciller de la República en su carta de renuncia, su intención era continuar en el puesto hasta fin de año -2020-, sin embargo, comparte su comprensión de que los “tiempos del gabinete los marca el presidente” (Montevideo Portal, 2020, 1 de julio).

Esto, junto con la posterior designación de una persona de confianza del presidente -Francisco Bustillo⁴- al frente del MRREE, desplazando así al Partido Colorado, evidencia una fuerte concentración del poder decisorio en materia de política exterior en la figura del

⁴ Diplomático de carrera, amigo personal del presidente Luis Lacalle Pou y fuertemente vinculado al PN. (VTV Noticias Uruguay, 2020)

presidente y de su alineamiento con EE.UU., y al gobierno de Donald Trump en particular, en varios aspectos políticos. Como muestra de esta orientación, el primer viaje oficial como Canciller fue a EE.UU. para reunirse con el secretario de Estado del gobierno saliente de Trump, Michael Pompeo, a pesar de que Joe Biden ya había ganado las elecciones. A este último, sin embargo, no lo visitó (Corbo, 2023).

A nivel regional, el Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG, 2020) analizó la postulación de Claver-Carone a la presidencia del BID recabando la opinión de varias fuentes expertas. Hay coincidencias en que este caso puso de manifiesto una fractura regional significativa. Desde el *Council on Foreign Relations* (Sede CFR México) por ejemplo, se dijo que “la postulación de Carone indica una falta de unión en América Latina” (párr. 23). Rompiendo con la tradición de que un latinoamericano presidiera el banco, su candidatura, impulsada por EE.UU., fue vista por muchos críticos como un intento de subordinar las políticas de desarrollo de la región a los intereses de Washington.

Finalmente, el 12 de septiembre de 2020, Mauricio Claver-Carone fue elegido presidente del BID. En su reporte, Acle (2020) detalló las implicaciones de la elección donde el candidato recibió 23 de los 28 votos de gobernadores de países de la región y el 66,8% de los apoyos de las 48 naciones miembros del organismo. La Cancillería argentina en un comunicado aseguró que tanto Argentina, como Chile, México, Perú, Trinidad y Tobago, más los países miembros de la Unión Europea se abstuvieron de la votación, alcanzando éstos el 31,23% de los votos totales emitidos y un total de 16 países. La falta de un consenso unificado en América Latina, evidenciada por la oposición de países como Argentina y México y las numerosas abstenciones en la votación, permitió que la candidatura de Claver-Carone prosperara a pesar de las objeciones, dejando en claro las profundas divisiones ideológicas y políticas existentes en el continente y la dificultad para resistir la presión de una potencia externa; reforzando el concepto de “vaciamiento de la política exterior” regional analizada por González et al (2021).

Tiempo después, en una entrevista realizada por Fabian Tiscornia (2021) en el Diario El País, el entonces presidente del organismo opinó sobre la situación de China en el continente y el posible acuerdo de TLC con Uruguay: “Lo que el presidente Lacalle dejó

muy en claro que quiere un acuerdo con todos los países del mundo (...) Si una empresa quiere mudarse de China a Uruguay, yo le financio la mudanza y el proyecto aquí.(...) Eso no es una cuestión geopolítica, no es una cuestión anti-China, es cuestión de ser pro América Latina y el Caribe”, respondió ante la pregunta de si hay un riesgo geopolítico ante la iniciativa de un TLC de Uruguay con China.

En definitiva, la postura de Claver-Carone subrayó la influencia directa que ejercen organismos como el BID en las decisiones estratégicas de los países. Su opinión no solo reflejó una visión sobre el rol de China en la región, sino que también evidenció el respaldo potencial que el banco podía ofrecer a Uruguay en sus iniciativas de política exterior y desarrollo económico. Sin embargo, esta afirmación resulta problemática. Lejos de constituir una posición neutral, la oferta explícita de financiamiento para relocalizar empresas fuera de China se inscribe en una lógica de competencia estratégica propia del contexto de la creciente rivalidad entre EE.UU. y China. En este sentido, el intento de despolitizar la decisión contrasta con el contenido material de la propuesta, que apunta a reducir la presencia china en las cadenas productivas regionales.

Problematizando la respuesta de Claver-Carone, se puede interpretar como un ejemplo de cómo los organismos financieros internacionales no solo funcionan como actores de desarrollo, sino que también lo hacen como vehículos de proyección de intereses geopolíticos, especialmente en Estados pequeños con márgenes de maniobra limitados. El respaldo potencial del BID a Uruguay, lejos de ser neutral, aparece condicionado por una orientación estratégica compatible con la política exterior estadounidense, reforzando la idea de que las opciones de inserción internacional están mediadas por incentivos externos y percepciones ideológicas de los decisores.

2.4. Problema de investigación e hipótesis

En este trabajo se aborda la política exterior de Uruguay en clave de la creciente bipolaridad global EE.UU.-China. Se ha observado en los últimos años una mayor presencia material y económica de China en América Latina, junto a un repliegue relativo de EE.UU., el cual desde “los ataques terroristas del 2001 y el inicio de la guerra contra el

terror supusieron un redireccionamiento importante de la política exterior estadounidense: el *patio trasero* pasó a un segundo plano de relevancia estratégica” (Caetano, 2023, p.181).

Urdinez (2025) sostiene que, en los datos relativos a inversiones, comercio, ayuda y créditos de ambas potencias en la región, se distingue un patrón inequívoco: “China ha desplazado económicamente a los Estados Unidos en países que representan 60% de la población latinoamericana” (p.11). Entre 2001 y 2020, los resultados observados son más que consistentes a la afirmación previamente realizada; el peso de China “aumentó quince veces en Latinoamérica, mientras que el estadounidense se contrajo en un cuarto. Para 2020, China había desplazado a Estados Unidos en doce países latinoamericanos, incluyendo gigantes regionales como Argentina y Brasil.” (p.12). El autor habla de “desplazamiento económico” cuando el peso chino supera al estadounidense en la región.

La hipótesis de trabajo de esta investigación pone en interacción los factores estructurales -globales y regionales- con los domésticos. Los primeros son determinantes ya que nos presenta el margen de acción posible de las *policies*, mientras que los segundos condicionan la estrategia efectiva de la política exterior adoptada.

La hipótesis planteada sostiene que, aunque el gobierno presentó su política exterior bajo una narrativa de pragmatismo, el análisis de sus decisiones revela matices ideológicos que condicionaron dicho posicionamiento. En este sentido, la decisión de apoyar al candidato estadounidense al BID puede interpretarse como una señal de alineamiento político, estratégico e ideológico con Washington por parte del gobierno de Luis Lacalle Pou, en un contexto de competencia bipolar en la región donde China está ganando cada vez más lugares.

Para comprender esta decisión de política exterior, no alcanza con observar únicamente las condiciones del sistema internacional o las oportunidades económicas disponibles. Es necesario considerar también las percepciones del liderazgo político, los intereses internos y las dinámicas institucionales que inciden en la formulación de la política exterior. En este sentido, el presente trabajo adopta el enfoque del realismo neoclásico, una perspectiva teórica que combina las presiones estructurales del sistema internacional con variables domésticas, como la orientación ideológica del gobierno, las capacidades estatales y la

visión estratégica del liderazgo. Este marco resulta especialmente adecuado para analizar la conducta de Estados pequeños como el uruguayo en escenarios internacionales dominados por potencias en competencia.

Se plantea el concepto de “pragmatismo ideológicamente orientado” como el más preciso para describir y analizar la política exterior llevada adelante por el gobierno de Luis Lacalle Pou. A través de este concepto se acepta la búsqueda y la priorización de la eficacia y de resultados concretos en las relaciones internacionales, pero reconociendo que las decisiones de políticas llevadas a cabo no son puramente neutrales ni utilitarias, sino que están influidas por una visión ideológica subyacente que guía la acción del gobierno.

3. Herramientas teóricas y metodológicas

Esta investigación se propone analizar la decisión del gobierno de Luis Lacalle Pou de apoyar al candidato de EE.UU. para la presidencia del BID en 2020, interpretándose como una señal política estratégica hacia Washington en el marco de la competencia sistémica entre el país norteamericano y China bajo el lente del realismo neoclásico. Para alcanzar este propósito se examinará primero el contexto internacional de creciente bipolaridad y sus implicaciones directas en América Latina, para luego describir la evolución reciente de los vínculos bilaterales de Uruguay con ambas potencias. Asimismo, el estudio profundizará en las dimensiones estratégicas, ideológicas y simbólicas de dicho apoyo en la elección del BID, evaluando como factores internos tales como el liderazgo presidencial y la ideología influyeron en la política exterior uruguaya. Finalmente se busca determinar si esta acción constituye una estrategia de señalamiento político propia de un Estado pequeño en busca de posicionarse en un escenario internacional complejo, analizando el peso del liderazgo presidencialista en la toma de decisiones y las consecuencias internas que este posicionamiento genera para el país.

El trabajo aquí presentado se orienta desde el enfoque del realismo neoclásico, una perspectiva teórica de las Relaciones Internacionales que busca explicar la política exterior de los Estados combinando factores sistémicos del sistema internacional con variables domésticas. A diferencia del realismo estructural -o neorrealismo-, que apuesta por la simplicidad de una modelización basada en una única variable independiente -la

distribución de capacidades materiales y poder en el sistema internacional- para explicar la conducta estatal y las decisiones de política exterior (Waltz, 1979), el realismo neoclásico sostiene que la relación entre sistema y acción no es directa, sino mediada por variables domésticas (Rose, 1998). De este modo, mientras el neorrealismo se centra en el efecto de la causa -como el sistema condiciona al actor-, el realismo neoclásico busca las causas de los efectos, reconociendo que la política exterior es un fenómeno multidimensional y que estas causas pueden ser factores regionales e internacionales o domésticas (Gerring, 2012).

Desde este enfoque, la política exterior de un Estado depende de la interacción entre distintos niveles de análisis que operan en una secuencia lógica y multidimensional. Por un lado, las presiones sistémicas actúan como la variable independiente de la investigación; estas derivan de la posición del país en el orden internacional -como la rivalidad entre grandes potencias-, las cuales establecen los incentivos primarios y el margen de posibilidad de acción. Por otro lado, las características internas del Estado constituyen las variables intervinientes del modelo. Siguiendo la propuesta de Heclo (1994) y Palier y Surel (2005), estas variables se articulan a través de las denominadas “tres i”: intereses, ideas e instituciones, las cuales actúan como filtros de las presiones externas. Para precisar el funcionamiento de estas variables en la práctica gubernamental, resulta pertinente considerar los modelos propuestos por la teoría de los procesos decisorios en política exterior: el formalista, el colegiado y el competitivo (George, 1991). Estos modelos permiten identificar cómo se estructura la jerarquía y el flujo de información dentro del Ejecutivo antes de producir una decisión.

El realismo neoclásico sostiene que no existe un ajuste automático ante las presiones sistémicas; por el contrario, los factores internos operan como una instancia de mediación que condiciona la respuesta estatal. Así, las políticas diplomáticas, militares y económicas -la variable dependiente- no son un reflejo fiel del entorno, sino el resultado de este filtro doméstico. En palabras de los autores Lobell, Ripsman y Taliaferro (2009), esta perspectiva “postula una “correa de transmisión” imperfecta entre los incentivos y restricciones sistémicas, por un lado, y las políticas diplomáticas, militares y económicas reales que los Estados seleccionan, por el otro” (p. 4).

Para comprender esta “correa de transmisión” en el contexto actual, es imperativo analizar la disputa EE.UU.-China y su peso sobre Estados pequeños. La creciente rivalidad entre ambas potencias no solo reconfigura el equilibrio de poder global, sino que impone restricciones significativas sobre los márgenes de acción de los Estados pequeños. Estas tensiones estructurales no se viven con la misma intensidad en todos los niveles del sistema; son precisamente los Estados con menor peso relativo los que reciben con mayor fuerza los efectos de esta competencia. La literatura ha abordado la categoría de “Estados pequeños” desde múltiples dimensiones. Thorhallsson (2018) conceptualiza la pequeñez como una escasez de capacidades relativas, proponiendo un análisis multidimensional que combina el tamaño fijo, el de soberanía, el político, el económico, el perceptivo y el de la preferencia -las ideas y prioridades de las élites nacionales- (Thorhallsson, 2006, citado en Thorhallsson, 2018).

Por su parte, Ingebritsen et al. (2006) distinguen entre desigualdad formal y desigualdad real, señalando que, aunque los Estados son jurídicamente iguales, están lejos de serlo en término de poder efectivo. Los Estados pequeños enfrentan vulnerabilidades que condicionan su inserción: economías dependientes del comercio exterior, baja diversificación y escasez de recursos (Ingebritsen et al., 2006). A nivel diplomático, Watson (1982) advierte que los Estados grandes moldean las reglas, mientras que los pequeños deben adaptarse a ellas, a menudo con escasa capacidad de modificación. Pese a esta debilidad estructural, los Estados pequeños no son actores irrelevantes ni simples reflejos de las potencias mayores; cuentan con capacidad de agencia que se expresa en decisiones de alineamiento, como el *bandwagoning* -sumarse al poder dominante- o el *balancing* -equilibrar mediante alianzas- (Ingebritsen et al., 2006). En contextos de alta tensión, pueden aplicar una “diplomacia de supervivencia”, buscando convencer a las potencias de que su neutralidad o colaboración es más útil que su subordinación (Baker Fox, 1959, citado en Ingebritsen et al., 2006).

En el caso de Uruguay, como Estado pequeño, estas mediaciones internas adquieren un peso especial. Al no tener capacidad de alterar la estructura del sistema internacional, los Estados pequeños suelen operar en función de estrategias adaptativas, buscando proteger su

autonomía, maximizar su margen de maniobra y equilibrar sus vínculos con actores de mayor poder relativo (Katzenstein, 1985; Quiliconi y Tzili Apango, 2026). Asimismo, la literatura identifica que Uruguay posee una cultura diplomática consolidada, conceptualizada como “multilateralista, principista y comercialista, con fuertes rasgos de un lenguaje neoinstitucionalista liberal” (Luján, 2023, p.29). Estas características operan como filtros institucionales y simbólicos que tienden a atenuar posicionamientos extremos, otorgando una importancia central a las instituciones para la resolución de problemas. Bajo esta lógica, se asume que los factores sistémicos definen el escenario de restricciones, mientras que los factores domésticos condicionan la estrategia efectiva. Por ello, la política exterior uruguaya no puede comprenderse sólo por el entorno internacional, sino por la interacción de aspectos materiales, simbólicos e institucionales (Gerring, 2012) de la coalición de gobierno. En este sentido cobra relevancia el carácter incrementalista que predomina en el proceso de toma de decisiones uruguayo (Lindblom, 1959), el cual limita espacio para posturas “refundacionales” y obliga a analizar cómo las nuevas orientaciones políticas dialogan con las tradiciones de la política exterior del país.

En este trabajo, el enfoque de realismo neoclásico será utilizado para interpretar la decisión del gobierno de Luis Lacalle Pou de apoyar al candidato estadounidense para la presidencia del BID en 2020, en el contexto de una creciente rivalidad geopolítica entre EE.UU. y China. Se analizará cómo esa conducta es una respuesta a la reconfiguración del orden global y puede entenderse como una señal estratégica hacia Washington, explicada tanto por las condiciones internacionales, pero procesada por factores internos: el perfil ideológico de la “Coalición Republicana” y del presidente -actor clave en la toma de decisiones verticales- y la visión estratégica de la cancillería. De esta manera, la investigación operacionaliza el modelo neoclásico al identificar cómo las ideas -perfil ideológico- y las instituciones -el modelo decisorio de George, el liderazgo presidencial y el proceso incrementalista- filtran la presión del sistema -creciente rivalidad bipolar- para producir una conducta diplomática específica. Se busca captar la complejidad de esta decisión entendiendo que lo doméstico no es un mero reflejo del sistema, sino el ámbito donde se define la respuesta política final.

Desde una perspectiva metodológica, este trabajo se basa en un enfoque cualitativo, empleando la estrategia de estudio de caso para analizar la decisión del gobierno uruguayo en relación con la votación del BID en 2020. Se utilizará el análisis documental de fuentes primarias -discursos presidenciales o de otras autoridades relacionadas, comunicados oficiales, artículos de prensa, documentos del BID- y secundarias -bibliografía especializada en política exterior uruguaya y relaciones internacionales-. El análisis se orientará desde los supuestos del realismo neoclásico, para articular las variables sistémicas -regionales y globales- y domésticas e interpretar la conducta de la política exterior uruguaya.

Para garantizar la rigurosidad cronológica y conceptual de esta investigación, es necesario precisar la relación entre la unidad de análisis general, el caso de estudio seleccionado y los eventos históricos que marcan el período.

La unidad de análisis macro es la política exterior de la administración de Luis Lacalle Pou (2020-2025). Sin embargo, el caso de estudio específico a través del cual se testean las hipótesis y variables de este trabajo es el episodio de la elección de Mauricio Claver-Carone para la presidencia del BID en 2020.

Dado que las variables explicativas -el reposicionamiento ideológico, las percepciones de la élite presidencial y las dinámicas de la coalición de gobierno- se analizan a la luz de esta decisión concreta, los eventos cronológicamente posteriores que se mencionan a lo largo del texto no operan de ninguna manera como factores causales ni explicativos del apoyo al BID.

Metodológicamente, se adopta la postura de que dichos sucesos posteriores no son antecedentes, sino manifestaciones del mismo fenómeno subyacente: el giro estratégico e ideológico del gobierno. En este sentido, la inclusión de dinámicas posteriores a 2020 no buscan explicar el pasado mediante el futuro, sino aportar evidencia empírica complementaria sobre la persistencia de las variables intervinientes del realismo neoclásico a lo largo de todo el quinquenio. De este modo, el análisis se mantiene estrictamente acotado al procesamiento de la decisión del BID, descentrando los eventos posteriores hacia un rol secundario e ilustrativo.

4. Análisis de caso

4.1. Polaridad EE.UU.-China y su proyección en América Latina

América Latina se sitúa en el centro de una creciente competencia entre EE.UU. y China. Esta rivalidad no es solo económica, sino que abarca dimensiones políticas, tecnológicas, estratégicas e incluso ideológicas. Para países como Uruguay, esta situación no es solo una oportunidad de diversificación, sino también una fuente de dilemas y presiones. Quiliconi y Tzili Apango (2026) señalan que la región se enfrenta a una creciente injerencia de dos potencias globales que tienen visiones contrapuestas del orden internacional.

Como señala Ellis (2019), destacando el impacto estratégico de la incursión china en el continente, la República Popular China ha expandido a gran velocidad su presencia en América Latina en los últimos años, representando un desafío al tradicional liderazgo de EE.UU. en la región. A diferencia de la estrategia utilizada por EE.UU., China manifiesta esta expansión a través de inversiones, comercio y una creciente diplomacia pública y cultural, conocida como “*soft power*” (Nye, 2004). Rodríguez Aranda y Leiva Van de Maele (2017) abordan justamente el uso del *soft power* en la política exterior de China, analizando sus consecuencias para América Latina y cómo Beijing busca construir legitimidad e influencia más allá de los lazos económicos.

La proyección de esta competencia bipolar sobre América Latina es un factor central que define el entorno de política exterior de sus naciones. Como analizan Quiliconi y Tzili Apango (2026), “este momento plantea el dilema de cómo gestionar la creciente gravitación económica del gigante asiático y el rol histórico de EE.UU. (...) sin caer en alineamientos rígidos” (p.9). En este contexto, la creciente presencia de China, no solo como socio comercial sino también como inversor y actor diplomático, desafía la histórica hegemonía estadounidense y ofrece a los Estados latinoamericanos una alternativa estratégica.

Un claro ejemplo del malestar estadounidense por la mayor presencia que muestra China en el subcontinente es la reticencia expresada ante la posible firma de un TLC de Uruguay con China. Así lo expresó el consejero de Asuntos Políticos y Económicos de la embajada de EE.UU. en Uruguay Eric Geelan: “Es totalmente lógico que Uruguay quiera vender esos

productos a China. Si quieren hacerlo a través de un tratado de libre Comercio nuestra recomendación sería: “ojo” con las negociaciones porque nosotros hemos tenido una experiencia infeliz negociando un acuerdo de comercio con China, reciente, y ese fue un tema que advirtió el secretario adjunto cuando estaba aquí” (El País, 2022, 20 de abril)

Este escenario obliga a los gobiernos a ponderar sus relaciones con ambas potencias, debatiendo entre una mayor independencia en sus decisiones -autonomía- y la inclinación, a veces necesaria o conveniente, de alinearse con una de las potencias dominantes. Estas decisiones no son meramente pragmáticas, están profundamente influenciadas por visiones políticas e ideológicas sobre el orden internacional, los modelos de desarrollo deseables y los valores que un gobierno prioriza.

4.2. La inserción internacional de Uruguay en el siglo XXI

En este complejo escenario de competencia de grandes potencias, la condición de Uruguay como pequeño Estado introduce una capa adicional de particularidad en su política exterior. Como mencionó Katzenstein (1985), la vulnerabilidad y su apertura económica inherente hacen a los Estados pequeños sensibles a las fluctuaciones y presiones del sistema internacional. Uruguay como Estado pequeño, no posee la capacidad de aislarse de las dinámicas globales.

La llegada del Frente Amplio al gobierno en 2005 significó un periodo de cambios en los énfasis y la orientación de la política exterior uruguaya, aunque sin rupturas totales y ciertas continuidades históricas. Como mencionan López Burian (2015) y Caetano (2023), esta etapa se caracterizó por un renovado impulso a la cooperación Sur-Sur y una priorización de la región como foco territorial estratégico, profundizando la integración en el MERCOSUR y concibiéndolo como plataforma política. Esto se dio con los países emergentes, liderados por Brasil, como aliados principales, favorecido por la sintonía ideológica y la "marea rosa" de gobiernos de izquierda en la región, lo que propició una mayor coordinación política y una búsqueda de autonomía regional en el concierto internacional.

El año 2020 marcó un punto de inflexión con el cambio de signo político en Uruguay y la asunción de una coalición de gobierno liderada por Luis Lacalle Pou. Este momento generó

expectativas de ajustes significativos en la política exterior. Tal como anticipó Fernández Luzuriaga (2020a), el comienzo de este período modificó la agenda hacia un enfoque que prioriza una mayor apertura comercial, una flexibilización del MERCOSUR -percibiendo a la región como un obstáculo- y una reafirmación de los lazos con socios tradicionales.

El PN, partido del presidente y socio mayoritario de la coalición, aunque con raíces nacionalistas y regionalistas, “desde la década de 1990 comienza a asumir una postura aperturista al mundo, con un énfasis comercialista y pragmático, que percibe la región como un obstáculo para el relacionamiento externo del país” (Rocha-Carpiuc et al., 2023, p.11). Tal como analizan Rocha-Carpiuc et al. (2023), la afinidad histórica entre el PN y el sector agroexportador, explica este corrimiento surgido en el partido a partir del siglo XXI en materia de política exterior. Dicha transición puede asociarse a un cambio de intereses y oportunidades para estos sectores en el contexto de la evolución del sistema internacional y del mercado global, caracterizado por la tendencia hacia la bilateralización de la liberalización comercial y el auge de la región Asia-Pacífico.

En conclusión, considerando el análisis de López Burian (2015) sobre la influencia de los partidos políticos en la política exterior uruguaya, la administración de Lacalle Pou representó un giro relevante respecto al período frenteamplista (2005-2020). Mientras el Frente Amplio enfatizó la cooperación Sur-Sur, la integración regional profunda con Brasil como actor central y un alineamiento con la “marea rosa” ideológica en América Latina, el gobierno de la “Coalición Republicana” impulsó una agenda que retomó y profundizó líneas de política exterior más cercanas a las que caracterizaron a los partidos tradicionales antes de 2005 y al PN desde 1990 (Rocha-Carpiuc et al., 2023).

4.3. Política exterior del gobierno de Lacalle Pou

Desde la campaña electoral de 2019 en adelante hubo anuncios de un giro radical en la política exterior por parte de la “Coalición Republicana”. Se presentaron discursos donde se prometió la búsqueda de aperturismo bilateral, la flexibilización del MERCOSUR y pragmatismo en las relaciones internacionales, diferenciándose y criticando lo que desde el gobierno electo se catalogaba como una política de relaciones exteriores basada en lo ideológico por parte del FA.

Paradójicamente, el discurso de desideologización y pragmatismo de la política exterior del nuevo gobierno contenía a su vez una fuerte carga ideológica, al contraponerse con la tradición regionalista y Sur-Sur impulsada por el gobierno anterior. El argumento de que existen “sesgos ideológicos” en la preferencia por la región por parte de los partidos de izquierda y del FA en este caso, puede verse también como una posición ideológica si se observan con detenimiento (López Burian y Hernández Nilson, 2020; López Burian, 2016)

Tras las elecciones llevadas a cabo el 27 de octubre de 2019, los partidos pertenecientes a la coalición obtuvieron en conjunto el 55% del total de votos emitidos; logrando la representación en 56 bancas de la cámara de representantes -sobre un total de 99- y 17 bancas en el senado -sobre un total de 30-; consiguiendo así, entre los cinco partidos, una mayoría parlamentaria que le permitiría llevar a cabo políticas y leyes. En el mes de noviembre del mismo año, los partidos de la coalición emiten en conjunto un documento con bases programáticas llamado *Compromiso por el País*. Este documento sentó las bases y los lineamientos estratégicos del gobierno de Luis Lacalle Pou y la “Coalición Republicana”. Buscaba ofrecer una hoja de ruta para el gobierno 2020-2025, abordando diversas áreas.

En el apartado dedicado a la política exterior, se apunta primero a una clara diferenciación y crítica al estilo de política llevado a cabo por los gobiernos del FA; catalogándola como una política exterior “movida por las afinidades ideológicas” y acusando de haber “encerrado al país en un Mercosur bloqueado y aislado del mundo” (*Compromiso por el País*, 2019, p.16).

Como menciona Luján (2023), Uruguay muestra una cultura diplomática que se puede conceptualizar como “multilateralista, principista y comercialista, con fuertes rasgos de un lenguaje neoinstitucionalista liberal” (p.29). Características fundamentales para atenuar posicionamientos extremos, como por ejemplo la desvinculación unilateral del MERCOSUR; dándole una gran importancia a las instituciones para la resolución de problemas, ya sean nacionales como internacionales. En Uruguay predomina el proceso incrementalista (Lindlom, 1959) en la toma de decisiones de las políticas públicas en

general y de la política exterior en particular, sin darle mucho lugar a las posturas “refundacionales” en la elaboración de políticas públicas.

Desde el inicio de su mandato, el presidente Lacalle Pou manifestó una activa voluntad de promover acuerdos comerciales con terceros países más allá de los acuerdos comerciales suscritos colectivamente por el MERCOSUR. Siendo necesario para esto una flexibilización del organismo que le permita negociar con países por fuera de éste. El presidente Lacalle Pou en el XIV Foro Atlántico llevado adelante por la Fundación Internacional para la Libertad⁵ exclamó que “es un reclamo de hace muchos años que el MERCOSUR avance más rápido y que algunos países del bloque puedan avanzar unilateralmente” (El Observador, 2021, 9 de julio). Posición que continuó reafirmando durante todo su mandato.

La política exterior del gobierno de Luis Lacalle Pou ha marcado claras rupturas con la orientación de los anteriores gobiernos del FA, aunque también se pueden observar algunas continuidades con la tradición diplomática uruguaya.

A pesar del cambio de signo político, persistieron pilares fundamentales. El gobierno mantuvo el compromiso con el multilateralismo y el apego al derecho internacional, participando activamente en foros como la ONU y la OEA. El MERCOSUR siguió siendo el principal marco de inserción regional de Uruguay, aunque con una visión estratégica diferente. También se mantuvieron las relaciones bilaterales con potencias clave como China -que sigue siendo el principal socio comercial- y EE.UU..

Las divergencias más significativas radicaron en la estrategia de inserción económica y el alineamiento regional. La búsqueda de la flexibilización del MERCOSUR es una de las rupturas más notorias. Mientras el FA defendía un bloque más cohesionado y negociaciones comerciales conjuntas, Lacalle Pou impulsó la autonomía de los socios para firmar acuerdos bilaterales. Esto representa un giro fundamental en la estrategia económica

⁵ El Foro Atlántico es un encuentro anual de alto nivel organizado por la Fundación Internacional para la Libertad (FIL). Su objetivo principal es reunir a expresidentes, líderes políticos, intelectuales y empresarios de Iberoamérica y España para defender y promover los principios de la libertad, la democracia liberal y el Estado de derecho en la región.

exterior uruguayo. Las críticas por parte de la oposición sobre esta postura no tardaron en llegar. El Frente Amplio (2023) lanzó una declaración donde “reafirma su compromiso con la integración regional y, en particular, con el Mercosur” frente al posicionamiento del gobierno uruguayo en la LXII Cumbre de jefes de Estados del Mercosur y Estados asociados celebrada el 4 de julio del 2023 en Argentina.

También se observa un menor énfasis en la integración política regional “Sur-Sur”. A diferencia del FA, que priorizó organismos como UNASUR y CELAC con una visión latinoamericanista, teniendo además como principio programático el “no-alineamiento con alianzas políticas o militares lideradas por grandes potencias” (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson, 2006, p.132), el gobierno de Lacalle Pou redujo su impulso en estos foros. Primero con el anuncio del retiro formal de la UNASUR realizado a solo diez días de asumir el gobierno; el MRREE (2020) a través del Comunicado de Prensa N.º 18/20 fundamentó su salida en que es un “organismo regional basado en alineamientos político-ideológicos y que, en los hechos, ha dejado de funcionar: ya no cuenta con sede y carece de secretaría general operativa.”

A diferencia de la UNASUR, la relación con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) fue más de distancia y crítica que de retiro formal por parte del gobierno de Lacalle Pou. Uruguay mantuvo su membresía, pero su postura fue de cuestionamiento a la orientación política que a veces toma el foro. En la VII Cumbre de jefes y jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), realizada el martes 24 de enero de 2023 en Buenos Aires, Argentina, el presidente esgrimió varias críticas; sobre todo a la postura del organismo frente a países como Cuba, Venezuela y Nicaragua; Lacalle Pou afirmó que “claramente hay países acá, y ya fue dicho, que no respetan ni la democracia ni las instituciones ni los derechos humanos” (Montevideo Portal, 2023, 24 de enero). Reiteró que la CELAC debe funcionar más allá de la ideología de los gobiernos y enfatizó su postura sobre la posibilidad de comercializar libremente entre los países miembros.

En el mismo Comunicado de Prensa N.º 18/20 a través del cual el gobierno comparte su retiro de la UNASUR, el MRREE anuncia el reingreso de Uruguay al Tratado

Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), formalizado poco después de que el presidente Lacalle Pou asumiera el mandato en marzo de 2020. Se erige como otra de las rupturas más notables en la política exterior uruguaya en comparación con los gobiernos anteriores del FA. Esta decisión, que implicó la suspensión del proceso de retiro iniciado por la administración de Tabaré Vázquez en 2019 e iba a demorar dos años en verse concretado, no sólo reafirmó el compromiso del país con el sistema interamericano, sino que también se puede interpretar como un alineamiento más cercano con la visión de seguridad hemisférica tradicionalmente impulsada por EE.UU..

Como menciona El Observador (2020a, 10 de marzo) “el TIAR, que funciona en la órbita de la OEA, es un pacto multilateral que tiene como objetivo dar ayuda para enfrentar ataques armados o amenazas contra Estados americanos. La intención de los miembros de la OEA de invocar el pacto de defensa por la crisis de Venezuela fue lo que provocó el rechazo de Uruguay y la salida de ese tratado” en el último gobierno de Tabaré Vázquez. Decisión que va acorde a uno de los principios fundamentales en política exterior que formaron parte del programa del FA en el gobierno 2005-2010, el cual incluyó “la soberanía de los Estados y el principio de no-intervención” (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson, 2006, p.131)

A diferencia del énfasis en la integración política "Sur-Sur" y el distanciamiento de estructuras percibidas como hegemónicas que caracterizó el período frenteamplista, el retorno al TIAR señala una preferencia por participar activamente en marcos de seguridad colectiva que han tenido a Washington como un actor central, contrastando fuertemente con la priorización de organismos como UNASUR o la CELAC, donde la independencia regional de potencias externas funciona como faro.

En síntesis, la política exterior del gobierno de Luis Lacalle Pou, si bien mantuvo continuidades fundamentales como el compromiso con el multilateralismo, el derecho internacional y la relación con socios clave como China y EE.UU., ha marcado claras rupturas con la orientación del FA. Las principales divergencias radican en una redefinición de la inserción económica y el alineamiento regional. La búsqueda activa de flexibilización del MERCOSUR para negociar acuerdos bilaterales, como el TLC con China, representa un

giro estratégico. Asimismo, se observa un menor énfasis en la integración "Sur-Sur", evidenciado por el retiro de UNASUR y una postura más crítica hacia la CELAC, especialmente en temas de democracia y derechos humanos, y un mayor acercamiento a Washington en temas de seguridad como evidencia la suspensión de la salida del TIAR.

El reingreso al TIAR, adoptado apenas asumido el nuevo gobierno, no solo simboliza un cambio de alineamiento respecto a la política exterior del FA, sino que también refleja un ejercicio claro de la autonomía presidencial en la formulación de política exterior. Desde el enfoque del realismo neoclásico, esta decisión puede entenderse como la expresión de una percepción ideológica y estratégica del liderazgo -en este caso, del presidente Lacalle Pou- que opta por priorizar una visión de seguridad hemisférica impulsada por EE.UU. a pesar de que esta opción no responde directamente a una amenaza estructural inminente (Rose, 1998). Este comportamiento sugiere que las decisiones no se explican únicamente por presiones del sistema internacional, sino que están mediadas por factores domésticos - ideología del gobierno, composición de la coalición, y un estilo de conducción centralizado en la figura presidencial-. Entonces, aunque el gobierno justifica sus decisiones en términos de pragmatismo económico, algunas rupturas con el FA -como el reingreso al TIAR- parecen obedecer más a una redefinición ideológica del posicionamiento internacional del país que a criterios económicos estrictos. Esto plantea interrogantes sobre el verdadero pragmatismo en la formulación de la política exterior.

Podríamos hablar entonces de un "pragmatismo ideológicamente orientado"; si bien es correcto que se buscaron relaciones basadas en el beneficio económico del país, este pragmatismo se enmarcó en una clara reafirmación de valores liberales y promercado, así como de un reposicionamiento geopolítico que buscaba acercar a Uruguay a la esfera de influencia estadounidense. La priorización de acuerdos bilaterales por encima de la cohesión del MERCOSUR, el reingreso a instrumentos de seguridad como el TIAR, y la crítica abierta a regímenes no democráticos en la región, no fueron meras decisiones técnicas, sino manifestaciones de una visión de mundo que, al desechar lo que consideraba "ideologizado", abrazaba una nueva -o renovada- ideología de inserción global para Uruguay.

4.3.1. Estilo de conducción: presidencialismo en política exterior

El gobierno de Luis Lacalle Pou demostró un fuerte presidencialismo en política exterior, un contraste marcado con la visión más colegiada y de debate interno de administraciones anteriores del FA⁶. Esta impronta personal se hizo evidente desde el inicio de su mandato. Apenas diez días después de asumir, el presidente decidió la suspensión del retiro de Uruguay del TIAR y la salida de UNASUR (El Observador, 2020a, 10 de marzo), revirtiendo políticas previas de forma rápida y directa.

Esta centralización se manifestó también cuando Lacalle Pou optó personalmente por no invitar a dirigentes de Cuba, Venezuela y Nicaragua a su asunción (Infobae, 2020, 12 de febrero). En una entrevista realizada por el Semanario Brecha, Ariel Bergamino, ex vicecanciller y presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales del Frente Amplio señaló que esta concentración de poder en la figura presidencial ha relegado al Ministerio de Relaciones Exteriores a un rol más ejecutivo, con las directrices emanadas directamente de la Torre Ejecutiva, a diferencia de los debates internos y consensos más amplios que solían caracterizar la política exterior frenteamplista (Bergamino, 2022).

Son tres los modelos propuestos por la teoría sobre los modelos decisorios en política exterior: el formalista, el colegiado y el competitivo (George, 1991). Los modelos toman en cuenta distintos grados y reglas de competencia y cooperación entre los actores participantes en la política. En el modelo formal existe una estructura jerarquizada y vertical en la toma de decisiones altamente centralizada en la figura presidencial; teniendo reglas claramente definidas que generan certezas en los actores participantes, aunque también tiene el riesgo de rigidez a la hora de tomar decisiones. El modelo colegiado es más horizontal en la toma de decisiones, siendo los debates deliberativos sin fin una de sus principales posibles desventajas; existe un “diseño de red” con el presidente como centro y distintas agencias estatales periféricas. En el tercer modelo, el competitivo, existe una

⁶ Exceptuando el primer gobierno de Tabaré Vázquez, donde en base a una encuesta realizada por López Burian (2015) a los legisladores uruguayos del período 2010-2015, en la que, entre otras cosas, se les consultó cuál fue el modelo decisorio de George (1991) desde su punto de vista; el 40% respondió que primó el modelo formal en la toma de decisiones, frente a un 28,8% que visualizaron un modelo colegial.

competencia de suma cero entre los actores y coaliciones de actores participantes; puede dar lugar a enfrentamientos que hagan perder eficiencia y eficacia, aunque también esta tensión generada por las visiones contrapuestas puede desembocar en una mayor creatividad a la hora de generar políticas públicas (López Burian, 2015).

El estilo de conducción de Lacalle Pou en política exterior se alinea de manera evidente con el modelo formalista propuesto por la teoría decisoria. La estructura jerarquizada y la alta centralización en la figura presidencial, manifestada en decisiones clave como la negociación del TLC con China, la exclusión de ciertos líderes regionales y la votación al candidato Claver-Carone para presidir el BID, se vio reforzada por el manejo personal de las sucesiones en la Cancillería. La renuncia de Ernesto Talvi y la posterior designación de Francisco Bustillo, ambos eventos impulsados directamente desde la Torre Ejecutiva, ilustran cómo la figura del presidente no solo establece las directrices, sino que también gestiona a los actores clave para asegurar la alineación de la política exterior con sus objetivos personales; relegando a un socio crucial en la coalición como lo era el PC, el cual se encontraba al frente del MRREE. Esta centralización ha sido señalada por Ariel Bergamino⁷, quien ha sostenido que la diplomacia uruguaya bajo este gobierno se ha convertido en una "diplomacia presidencial" que ha relegado al MRREE a un rol secundario de ejecución (Bergamino, 2022). Este enfoque, si bien le otorgó al gobierno la capacidad de tomar decisiones rápidas y claras, también presenta el riesgo de rigidez y puede generar tensiones con los actores tradicionales de la diplomacia, tanto a nivel interno como regional.

Este modelo puede ser funcional en contextos de alta concentración de poder, pero plantea interrogantes sobre la sostenibilidad institucional de una política exterior que depende fuertemente de la visión y voluntad de un único actor.

⁷ Integró desde 1989 el equipo de colaboradores de Tabaré Vázquez, habiéndose desempeñado como su asesor político en campañas electorales, Intendencia Municipal de Montevideo, Presidencia del Frente Amplio y Presidencia de la República, además fue embajador en Cuba (2009-2014 y 2015-2017) y subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores (2017-2020).

Desde una perspectiva del realismo neoclásico, este estilo formalista de conducción puede interpretarse como una expresión de cómo la estructura doméstica -en este caso, un presidencialismo fuerte con respaldo parlamentario- condiciona la forma en que el Estado responde a incentivos o presiones del sistema internacional. Las decisiones de política exterior no emergen sólo como respuestas técnicas, sino como actos moldeados por la visión estratégica e ideológicas del líder y su capacidad de controlar la maquinaria estatal.

Para comprender la orientación práctica de la política exterior del gobierno de Luis Lacalle Pou, resulta clave revisar una serie de decisiones y señales enviadas en los planos bilateral y multilateral. Estas acciones permiten observar cómo se tradujo en hechos concretos el estilo de conducción presidencialista, el “pragmatismo ideológicamente orientado” y la búsqueda de redefinir el posicionamiento internacional del país.

La decisión de reintegrar a Uruguay al TIAR, anunciada apenas diez días después de la asunción de Lacalle Pou, fue una de las primeras y más claras señales de la nueva política exterior. Esta medida, que revirtió de forma rápida el proceso de salida iniciado por el gobierno anterior, marcó una reorientación estratégica hacia el sistema interamericano, con una postura más alineada con EE.UU. El TIAR, visto como un mecanismo de seguridad hemisférica tradicionalmente impulsado por Washington, se contrapuso al enfoque regionalista y de autonomía que había caracterizado a los gobiernos del FA. Esta acción anticipó un patrón de toma de decisiones centralizadas y orientadas a recuperar vínculos tradicionales con organismos percibidos como funcionales a los intereses geopolíticos occidentales en el contexto de una nueva bipolaridad (González et al., 2021).

La búsqueda de un TLC con China fue una de las iniciativas más emblemáticas y polémicas de la política exterior de Lacalle Pou, sirviendo como un claro ejemplo del choque entre el interés económico estratégico y las tensiones regionales. Desde la presidencia se lideró activamente la narrativa del TLC, con discursos públicos y anuncios directos que buscaban posicionar a Uruguay como un actor global más ágil e independiente del MERCOSUR. El presidente argumentó que esta era una oportunidad vital para la economía del país, enfocada en una relación bilateral directa con su principal socio comercial. Esta postura se fundamenta en la visión de que el MERCOSUR se ha convertido en una "muralla que no

logra traspasar" (Bartesaghi, 2022), impidiendo que Uruguay avance en su inserción global y generando la necesidad de una ruptura unilateral para recuperar su soberanía comercial.

Esta acción, desde la perspectiva del realismo neoclásico, puede interpretarse como una respuesta pragmática a los incentivos estructurales del sistema internacional, en particular al creciente ascenso económico de China. Sin embargo, esta respuesta no fue automática; fue filtrada por las percepciones del liderazgo presidencial y una estrategia de diferenciación regional deliberada. Al impulsar un acuerdo bilateral sin el consenso de sus socios, Lacalle Pou buscaba romper con lo que consideraba la "rigidez" del MERCOSUR, una postura que generó fuertes tensiones con Argentina, presidida por Alberto Fernández, y en menor medida con Paraguay; el Brasil de Jair Bolsonaro tomó una postura más neutra (Lacalle Pou, 2022). Aquí se demostró la primacía de la visión presidencial en la toma de decisiones diplomáticas.

Bajo la presidencia de Luis Lacalle Pou, la política exterior uruguaya y la visualización internacional que brindan los distintos foros multilaterales se utilizaron como un escenario para marcar claras diferencias ideológicas con los gobiernos de Venezuela, Nicaragua y Cuba. Esta postura se evidenció desde el inicio de su mandato con la no invitación a sus mandatarios a la ceremonia de asunción, una decisión personal que estableció el tono de la relación.

Posteriormente, esta postura se reforzó en foros multilaterales como la CELAC, donde Lacalle Pou pronunció discursos críticos, cuestionando abiertamente la falta de democracia y el respeto a los derechos humanos en estos países (Montevideo Portal, 2023, 24 de enero). A diferencia de administraciones previas que tendían a una postura más cautelosa y de no injerencia, el gobierno de Lacalle Pou adoptó una diplomacia de confrontación, utilizando el púlpito de los organismos internacionales para ejercer presión y distanciamiento político.

Desde una lectura crítica, esta política no puede entenderse únicamente como una defensa de los derechos humanos. Aunque las preocupaciones son legítimas, la selectividad en la crítica y el énfasis en estos tres países, con un discurso abiertamente confrontacional, sugieren también una estrategia de alineamiento normativo con EE.UU.. Al denunciar a los gobiernos percibidos como autoritarios de izquierda en la región, Uruguay se posicionó en

un eje ideológico que favorece los valores impulsados desde la potencia norteamericana. Esta acción, en un contexto de bipolaridad global, puede interpretarse como un signo de reposicionamiento estratégico hacia los alineamientos tradicionales de la órbita occidental liderada por Washington, complementando su búsqueda de pragmatismo económico con un claro reposicionamiento político e ideológico.

Durante su mandato, Luis Lacalle Pou promovió un estilo de política exterior que, aunque priorizó el pragmatismo económico y la apertura comercial, se enmarcó en un claro alineamiento político-ideológico con EE.UU. e Israel. Esto se evidenció en una serie de acciones simbólicas y estratégicas: desde la designación de embajadores con afinidad ideológica, la adopción de posturas favorables a Israel en foros multilaterales (Hernández Nilson, 2024), hasta la decisión crucial de apoyar a Mauricio Claver-Carone para la presidencia del BID, rompiendo con una tradición diplomática regional. Estos gestos, más allá de la lógica comercial, mostraron una reorientación geopolítica de Uruguay, que se posicionó más cerca de la órbita de EE.UU. en un contexto de creciente bipolaridad global, lo que evidenció una voluntad explícita de alinearse a una visión del mundo que contrasta con la de potencias rivales. Esta situación se inserta en un patrón regional de "vaciamiento de la política exterior", donde la fragmentación y la falta de consenso llevan a los países a buscar alineamientos individuales en lugar de una acción colectiva (González et al., 2021).

La búsqueda de la flexibilización del MERCOSUR fue una declaración constante y un pilar fundamental de la política exterior de Luis Lacalle Pou, marcando un claro contraste con la visión de integración más cohesionada de sus socios. El presidente y su equipo diplomático, en cada foro del bloque, defendieron la necesidad de permitir que los países miembros pudieran negociar acuerdos comerciales por fuera del marco común, una postura que generó una tensión significativa con Argentina y Paraguay.

Esta estrategia, vista desde el enfoque del realismo neoclásico, no es solo una cuestión económica, sino una manifestación de la política doméstica de Uruguay. Se puede interpretar como un intento de maximizar los beneficios estatales bajo un liderazgo presidencial fuerte, incluso a costa de la cohesión regional. El gobierno de Lacalle Pou percibió que la rigidez del MERCOSUR limitaba la capacidad de Uruguay para prosperar

en el sistema internacional, y utilizó su autonomía como Estado pequeño para buscar su propio camino. Esta política demostró una estrategia de autonomía nacional dentro de un regionalismo que, en la visión del presidente, ya no servía plenamente a los intereses uruguayos.

El estilo de conducción presidencialista de Luis Lacalle Pou en política exterior, aunque fuerte y centralizado, no estuvo exento de fricciones y tensiones dentro de su propio gobierno y coalición. Estas fisuras demuestran que la política exterior no fue totalmente desideologizada ni unánime, y que la conducción personal del presidente podía generar roces internos.

Los choques entre la presidencia y el excanciller Ernesto Talvi constituyen un caso emblemático. Dichas discrepancias no se limitaron al respaldo otorgado a la candidatura de Mauricio Claver-Carone, sino que abarcaron también al manejo de los tiempos y a las formas en la negociación de un posible TLC con China. Mientras Talvi abogaba desde el MRREE por una estrategia cautelosa, la presidencia impulsaba una agenda acelerada. Según el informe de En Perspectiva (2020, 28 de julio), que cita al diario El Observador, el roce inicial entre Talvi y Lacalle Pou se originó por una llamada entre Mike Pompeo⁸ y el primer mandatario, antesala de sucesivos desencuentros.

Además, los socios de la coalición de gobierno, como el PC y CA, a menudo matizaron el discurso presidencial sobre la flexibilización del MERCOSUR y la relación con China. Si bien hubo un apoyo en general de la coalición, sus posturas no siempre coincidieron con el ímpetu presidencial, mostrando que existían diferentes sensibilidades e intereses dentro de la alianza. Estas tensiones evidenciaron que, a pesar de la centralización del poder, la política exterior del gobierno de Lacalle Pou era el resultado de un complejo equilibrio de fuerzas y que el presidencialismo fuerte también tenía sus costos políticos.

⁸ En enero de 2020, Luis Lacalle Pou, entonces presidente electo de Uruguay, mantuvo una llamada con el entonces Secretario de Estado de EE.UU., Mike Pompeo, donde se discutió la profundización de la cooperación bilateral, la crisis en Venezuela y, crucialmente, la propuesta de Lacalle Pou de explorar un TLC con EE.UU., ya sea de forma bilateral o a través del MERCOSUR, buscando fortalecer los lazos y la democracia regional (El País, 2020, 7 de Enero).

En conjunto, las decisiones y señales analizadas muestran que la política exterior del gobierno de Lacalle Pou combinó una visión estratégica orientada al aperturismo económico y al reposicionamiento internacional con una fuerte impronta presidencialista. Estas acciones no solo respondieron a estímulos del sistema internacional -como la creciente influencia de China o la fragmentación del orden regional- sino que estuvieron filtradas por factores domésticos, especialmente la visión ideológica del liderazgo presidencial, la relación con los socios de coalición y las tensiones con la institucionalidad diplomática tradicional.

Desde el enfoque del realismo neoclásico, estas decisiones pueden comprenderse como resultado de una interacción dinámica entre estructura internacional y agencia doméstica, donde el presidente desempeña un rol central como mediador entre ambas esferas. Esta lectura coincide con lo planteado por Rose (1998), quien conceptualiza el realismo neoclásico como una teoría que incorpora la agencia estatal y los factores domésticos para explicar decisiones que no responden linealmente a las presiones del sistema internacional.

4.3.2. Presidencialismo y toma de decisiones: ¿Continuidad o ruptura?

El presidencialismo uruguayo ha sido históricamente caracterizado como un “presidencialismo pluralista” (Lanzaro, 2001). En este modelo, la centralidad del presidente coexiste con una lógica de coparticipación y negociación entre partidos. Este rasgo tiene profundas raíces históricas, arraigadas en la formación del sistema político nacional. Según Lanzaro (2001), “el pluralismo uruguayo encuentra su cimiento en la gesta originaria de los partidos tradicionales (...) en una ecuación de equilibrio en las fuerzas políticas - “sin vencidos ni vencedores”- que irá plasmando en los dispositivos institucionales y se reproduce a lo largo del siglo XX” (p.284). En este contexto, la coparticipación se consolidó como un “ingrediente de la armazón democrática y de la unidad de un Estado que será desde el principio un Estado de partidos” (Lanzaro, 2001, p. 285).

Con la reforma constitucional de 1996, este modelo se transformó en un “neo presidencialismo”, reforzando el poder del Ejecutivo sin eliminar la necesidad de acuerdos intra e interpartidarios (Lanzaro, 2001, p. 293, 298-302). Así, el presidente ocupa el

“vértice de la conducción política” (p.293), pero su gestión debe aspirar a equilibrios institucionales.

En la política exterior, el rol presidencial ha sido aún más marcado. Algunos autores de la literatura especializada (Danese, 1999; Malamud, 2005) han señalado que el MERCOSUR se construyó, en gran medida, sobre la base de la diplomacia presidencial. Como afirma Malamud (2005), “cada vez que se debe tomar una decisión crucial o resolver un conflicto crítico, los presidentes nacionales son percibidos como más capaces -más accesibles, más receptivos, más efectivos, más rápidos- que cualquier otro actor” (p.139). Este predominio refuerza la centralidad del presidente en asuntos internacionales, pero también genera tensión con las cancillerías y los mecanismos burocráticos tradicionales.

En este marco histórico, el gobierno de Luis Lacalle Pou plantea un caso singular. Si bien su estilo de conducción se inscribe en la tradición de diplomacia presidencial, acentúa la centralización en la figura del mandatario, lo que reduce los márgenes de deliberación interna. Decisiones como la suspensión del retiro del TIAR o la salida de UNASUR se tomaron apenas días después de asumir, sin grandes consultas internas. El respaldo a Mauricio Claver-Carone en el BID simboliza esta concentración de poder presidencial en política exterior.

Este estilo se aproxima al modelo formalista de toma de decisiones descrito por George (1991), donde la jerarquía y la centralización reducen la autonomía de otros actores estatales. La cancillería, históricamente un espacio de experticia técnica y negociación quedó relegada a ejecutar decisiones emanadas directamente desde la Torre Ejecutiva (Bergamino, 2022).

En comparación con los gobiernos del FA, que practicaban una política exterior con mayor colegialidad y debate interno, el liderazgo de Lacalle Pou supuso una ruptura parcial: reforzó la verticalidad presidencial, privilegió las decisiones rápidas y personales, y subordinó a la coalición y a la cancillería a su estilo de conducción. Si bien esto le otorgó eficacia en ciertos escenarios, también generó tensiones internas y rigideces institucionales.

La política exterior del gobierno de Lacalle Pou revela una acentuación hacia un presidencialismo más centralizado. Su estilo mostró una ruptura con la tradición

negociadora y colegiada que caracterizó a los gobiernos anteriores, reafirmando la figura presidencial como el actor casi exclusivo de la inserción internacional uruguaya.

La política exterior puede ser entendida, siguiendo a Russell (1990), como un “campo diferenciado de la acción gubernamental que abarca tres dimensiones: la político-diplomática, la militar-estratégica y la económico-comercial, todas proyectadas hacia el ámbito externo frente a una diversidad de actores e instituciones” (Russell, 1990, p. 255, citado en Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson, 2006, p. 131). En el caso de Uruguay, y particularmente bajo la presidencia de Luis Lacalle Pou, estas dimensiones se han centralizado en la figura presidencial, aproximando su estilo de conducción al modelo formalista de toma de decisiones (George, 1991).

Este modelo se caracteriza por una estructura jerárquica rígida, donde el presidente actúa como vértice decisor. Si bien ofrece ventajas como la claridad y la rapidez, también limita la deliberación interna y aumenta el riesgo de errores al depender de las percepciones de un solo líder. En este esquema, el rol del gabinete y de los órganos técnicos se reduce a la provisión de información y a la ejecución de decisiones, en lugar de la discusión o disputa de estas.

La centralidad presidencial en política exterior no es un rasgo exclusivo de Uruguay, sino que es una característica de la región. Como señala Malamud (2005), los presidentes del MERCOSUR han concentrado poder suficiente para sortear a otros actores de veto, como el parlamento o el gabinete. El concepto de “inter presidencialismo” (Malamud, 2003) identifica a la diplomacia presidencial como el mecanismo que ha mantenido en marcha el bloque regional “Al negociar con socios extranjeros, los presidentes ya no pueden argumentar que las instituciones internas los atan de manos, ya que han dejado claro que ningún actor está por encima de la voluntad presidencial” (Malamud, 2005, p. 153).

En el caso de Lacalle Pou, esta lógica se vio reflejada en decisiones clave como la suspensión del retiro del TIAR, la salida de UNASUR y el respaldo a Mauricio Claver-Carone en el BID que se tomaron directamente desde la Torre Ejecutiva, con mínima deliberación pública y escasa consulta a la cancillería. Los choques con Ernesto Talvi en 2020 sirven como un claro ejemplo de las tensiones generadas por este estilo

formalista, en el que el ministro de Relaciones Exteriores quedó subordinado a la agenda presidencial, con márgenes reducidos para imponer criterios alternativos.

En términos de George (1991), el proceso decisorio durante este período se asemejó a una estructura “cerrada”, donde el presidente seleccionó la información a considerar, definió personalmente la agenda y actuó como árbitro final sin un contrapeso efectivo de los organismos especializados o de su gabinete. Esto contrasta con los modelos alternativos, como el colegiado o el competitivo, en los que el debate y la confrontación de visiones son más relevantes.

En síntesis, la política exterior de Lacalle Pou evidencia una fuerte centralización en la figura presidencial, alineándose con el modelo formalista y la tradición del Interpresidencialismo regional. Sin embargo, su conducción presenta un rasgo distintivo: una combinación de diplomacia presidencial externa con una concentración interna que limitó a la cancillería y a los socios de coalición. Esto refuerza la hipótesis de que, en este período, la política exterior de Uruguay se configuró como un terreno altamente personalizado en la figura del presidente.

4.4. Discurso oficial del gobierno (pragmatismo como narrativa).

El gobierno de Luis Lacalle Pou definió su política exterior bajo un prisma de “pragmatismo” -término utilizado por el propio Ejecutivo en su programa y múltiples discursos oficiales-, entendida como la defensa prioritaria de los “intereses nacionales” mediante la apertura de nuevos mercados y la atracción de inversiones, por sobre consideraciones ideológicas o de bloque (Coalición Republicana, 2019; Lacalle Pou, 2021).

Uno de los pilares de este “pragmatismo” fue la insistencia en la flexibilización del MERCOSUR, defendiendo que los Estados miembros puedan negociar acuerdos comerciales de forma individual, sin necesidad de consenso del bloque. Según el presidente, este cambio es condición para habilitar negociaciones bilaterales, liberándose de lo que ha calificado como la “rigidez” del MERCOSUR (Lacalle Pou, 2022). Esta postura se alinea con la tesis de Katzenstein (1985) sobre los Estados pequeños: ante su inevitable vulnerabilidad externa, estos países deben maximizar su flexibilidad estratégica y ampliar

su margen de maniobra, evitando que la dependencia de un entorno regional estático limite su capacidad de respuesta ante las oportunidades del mercado global.

En este marco, el gobierno buscó simultáneamente profundizar vínculos con potencias claves, como China -avanzando en negociaciones para un TLC- y EE.UU. -promoviendo cooperación comercial, tecnológica y en seguridad- (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021). En foros multilaterales como las Naciones Unidas, el Ejecutivo sostuvo que procura “preservar el margen de maniobra”, evitando pronunciamientos que comprometan su capacidad de negociación futura. Sin embargo, el patrón de votos y declaraciones públicas revela una selectividad alineada con valores occidentales y liberal-democráticos, en sintonía con la agenda geopolítica liderada desde Washington, como en su posición sobre la situación de derechos humanos en Venezuela, Nicaragua y Cuba o el respaldo a la “exacerbada respuesta militar israelí” a los ataques de Hamás el 7 de octubre de 2023 (Hernández Nilson, 2024).

No obstante, este discurso de pragmatismo económico convivió con decisiones que enviaron señales claras de alineamiento político-estratégico, siendo el apoyo a Mauricio Claver-Carone para la presidencia del BID en 2020 un ejemplo central. Esta decisión rompió una tradición diplomática regional incluso del propio partido de gobierno, ya que, desde una perspectiva histórica a largo plazo, el PN, en contraposición al PC “universalista”, cuenta con una “vocación regional (...) idea sustentada históricamente en la alianza de los blancos con las fuerzas federalistas durante las guerras regionales del siglo XIX (...) sus posturas hacia las agresiones imperialistas de EE.UU. en Latinoamérica durante la primera mitad del siglo XX, hasta la adhesión de Uruguay a los procesos de integración regional más importantes que integra, la ALALC (1960) y el MERCOSUR (1991)”; posición que ha ido disminuyendo a partir de la década de 1960 con el surgimiento del “latinoamericanismo de izquierda” en la región (López Burian y Hernández Nilson, 2020, p.100). También abrió el debate sobre si el pragmatismo proclamado es consistente con la práctica, cuestión que será analizada en el siguiente apartado a la luz del realismo neoclásico.

4.5. El caso Claver-Carone como clave interpretativa de la política exterior (2020-2025)

Desde el inicio de su mandato, el gobierno de Luis Lacalle Pou sostuvo discursivamente una política exterior pragmática, orientada a la promoción de intereses nacionales, especialmente económicos, y al posicionamiento de Uruguay como un país “abierto al mundo”. Esta narrativa buscó distanciarse de lo que se presentaba como una política exterior “ideologizada” llevada adelante por los gobiernos del FA (Coalición Republicana, 2019), particularmente en su énfasis en los procesos de integración regional “Sur-Sur”.

Sin embargo, el caso del apoyo a la candidatura de Mauricio Claver-Carone para presidir el BID en 2020 puso en entredicho esta retórica. La decisión del gobierno uruguayo de respaldar al candidato impulsado por la administración de Donald Trump fue en contra de la postura tradicional de priorizar un consenso regional para este cargo, donde se ponía como requisito que el presidente debía ser latinoamericano, y reveló una aparente contradicción entre el discurso de pragmatismo y las decisiones efectivamente adoptadas. Desde la oposición se criticó esta decisión catalogándola como una “evidencia al alineamiento del Gobierno uruguayo a la política exterior de los EE. UU.” (Garro, 2020, 24 de julio, párr. 5).

Desde un enfoque realista neoclásico, esta elección no puede interpretarse únicamente como una respuesta estructural al contexto internacional, sino que debe analizarse como una interacción entre incentivos externos -la presión y el ofrecimiento de EE.UU. de “desarrollar una asociación más estrecha con Uruguay” (El País, 2020, 7 de Enero)-, percepciones del liderazgo -la voluntad del presidente de redefinir la orientación internacional del país- e intereses domésticos -consolidar su perfil político en el escenario regional-. “El realismo neoclásico se basa en la compleja relación entre el Estado y la sociedad, (...) sin sacrificar la idea central del neorrealismo sobre las limitaciones del sistema internacional.” (Lobell, Ripsman y Taliaferro, 2009, p.13).

El apoyo a Claver-Carone no generaba beneficios económicos evidentes para Uruguay, ni respondía a un alineamiento natural con el resto de América Latina -que mayoritariamente se oponía a esa nominación-, sino que parece haber sido una decisión que privilegió el

reposicionamiento de Uruguay en el marco de una creciente polarización global. Bajo esta lectura, los incentivos materiales operaron más como una expectativa de la élite que como una realidad palpable, sugiriendo que las afinidades ideológicas del gobierno priorizaron la sintonía con Washington por sobre el consenso regional.

El episodio fue además un punto de inflexión interna; el entonces Canciller Ernesto Talvi se mostró reacio a la nominación, entendiendo que no solo vulneraba las normas diplomáticas regionales no escritas, sino que también podía comprometer la imagen de Uruguay como actor independiente. La decisión, que fue atribuida directamente al presidente, agudizó las diferencias internas dentro del gobierno. (Pareja, 2020).

En contraste con los gobiernos del FA, que adoptaban una política exterior basada en la no injerencia y el multilateralismo latinoamericano -sobre todo en el gobierno de José Mujica (2010-2015)- (López Burian 2015), esta acción muestra un giro no solo en los contenidos de la política exterior, sino en su anclaje normativo. A través del respaldo a Claver-Carone, Uruguay no solo tomó partido en una disputa entre potencias, sino que lo hizo en nombre de una supuesta desideologización, que en los hechos se tradujo en un alineamiento con la administración Trump.

Actores claves en la política exterior de los gobiernos frenteamplistas, como el Canciller durante el segundo gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2020), Rodolfo Nin Novoa, en una entrevista realizada por el programa de radio En Perspectiva realizó fuertes críticas al voto uruguayo por el candidato estadounidense: "Estados Unidos quiso imponer un cubano americano, lo impuso y lo votamos" (El País, 2022, 14 de febrero, párr. 3).

Esto permite utilizar el concepto de "pragmatismo ideológicamente orientado" como categoría útil para analizar la política exterior del período. Si bien muchas decisiones pueden haber tenido fundamentos económicos, otras -como esta- evidencian una matriz valorativa y geopolítica subyacente. En este sentido, la noción de pragmatismo resulta ambigua, y puede operar más como justificación política del accionar diplomático que como una descripción analítica precisa.

El caso de la elección de Mauricio Claver-Carone como presidente del BID en 2020 revela, más que pragmatismo, un alineamiento ideológico del gobierno de Luis Lacalle Pou con la

política exterior de EE.UU. Si bien el gobierno uruguayo presentó su decisión como una búsqueda de lo mejor para los intereses nacionales, el respaldo a un candidato estadounidense que rompía con la tradición no escrita de que el BID fuese presidido por un latinoamericano (La Nación, 2020, 19 de junio) fue un claro gesto político. Diversos exmandatarios de la región, como Ricardo Lagos, Ernesto Samper y el propio Julio María Sanguinetti, advirtieron en ese momento que este cambio debilitaba la autonomía latinoamericana y reforzaba la dependencia hacia Washington (Manetto y Monge, 2020).

Desde el enfoque del realismo neoclásico, esta decisión puede interpretarse como la convergencia entre una presión estructural -EE.UU. buscando reafirmar su influencia en América Latina en el marco de la competencia con China- y factores domésticos, como la visión ideológica del presidente y su estilo de conducción centralizado (Lobell, Ripsman y Taliaferro, 2009). La reacción crítica de actores internos, como el canciller Ernesto Talvi -quien expresó reservas por la ruptura de la tradición regional- o de sectores de la propia coalición de gobierno, demuestra que el caso no fue percibido como un movimiento pragmático unánime, sino como una decisión personalista e ideológicamente cargada.

El argumento oficial de que el gobierno actuaba con “pragmatismo” pierde fuerza al observar que no existían beneficios económicos concretos asegurados a cambio del apoyo. El gobierno justificó su decisión en la expectativa de un mayor acceso a créditos y apoyo técnico del BID, pero tales beneficios nunca fueron confirmados ni exclusivos del alineamiento con EE.UU.. Por el contrario, la decisión implicó un costo político regional, manifestado en el distanciamiento con Argentina, Chile, México, entre otros, que respaldaban la continuidad de la tradición latinoamericana (Caras y Caretas, 2020, 13 de septiembre). Este posicionamiento también coincidió con otras posturas del gobierno uruguayo que reforzaban su alineamiento con Washington, como las críticas a Venezuela, Nicaragua y Cuba en foros internacionales (Montevideo Portal, 2023, 24 de enero).

Comparado con gobiernos anteriores del FA, que probablemente habrían coordinado su postura con Brasil y Argentina en defensa del consenso regional, el apoyo a Claver-Carone representa una ruptura clara en el patrón de inserción internacional de Uruguay,

inclinándose hacia un esquema de alianzas con potencias extrarregionales en detrimento del bloque latinoamericano.

En última instancia, el caso Claver-Carone puede leerse como un ejemplo paradigmático de cómo la ideología puede influir en decisiones que, en el discurso oficial, se presentan como pragmáticas. La afinidad política con la administración Trump y la sintonía con la agenda de EE.UU. en el hemisferio pesaron más que los posibles costos de aislarse de la posición mayoritaria en la región e incluso en el plano doméstico. Por ello, el caso no constituye una excepción aislada, sino que se inserta en la lógica de “pragmatismo ideológicamente orientado” que caracterizó la política exterior del gobierno de Lacalle Pou.

La política exterior de Uruguay ha mantenido cierta continuidad en algunos aspectos, como el multilateralismo y la defensa del derecho internacional. Sin embargo, al comparar el actual gobierno de Luis Lacalle Pou con los gobiernos del FA (2005-2020), se observan diferencias significativas en el énfasis y los criterios de posicionamiento internacional. Mientras los gobiernos frenteamplistas priorizaron lo que Sanahuja (2012) denominó como “tradicción emancipadora (...) y las aspiraciones de autonomía de la región” (p.22), el gobierno de Lacalle Pou optó por una estrategia de independencia nacional orientada al aperturismo comercial, con un discurso que enfatiza el pragmatismo como eje rector. Esta divergencia estratégica no es coyuntural, sino que se sustenta en visiones estructuralmente opuestas dentro del sistema de partidos uruguayo.

En una encuesta realizada por López Burian (2015) a los legisladores activos durante el período 2010-2015, se les consultó sobre qué foco territorial debía priorizarse en la política exterior uruguaya. Las opciones eran: la región, el mundo o ambas.

Los resultados muestran diferencias significativas en la visión de las relaciones internacionales del país. Por un lado, una mayoría de los legisladores del FA (47%) priorizan la región, en contraste con el resto del mundo (24,2%) y la opción “ambas” (28,8%). Por otro lado, en los partidos tradicionales -PN y PC- se observa una fuerte predominancia de la opción “el resto del mundo”, con un 63,9% en el PN y 76,2% en el PC.

Estos datos demuestran claramente los distintos posicionamientos de los partidos políticos uruguayos en el ámbito internacional. Mientras que la prioridad regional del FA explica su

defensa del MERCOSUR como plataforma de negociación en bloque, la fuerte inclinación de los partidos tradicionales hacia el “resto del mundo” provee el sustento ideológico para la estrategia de flexibilización y búsqueda de acuerdos extra regionales que caracterizan a la administración de Luis Lacalle Pou.

Los gobiernos de Tabaré Vázquez y José Mujica se caracterizaron por fortalecer el MERCOSUR como plataforma para la inserción internacional, defendiendo la negociación en bloque con terceros países. Como mencionan Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson (2006) en su análisis de las bases programáticas del primer gobierno frenteamplista -2005-2010-, “la estrategia de inserción internacional del gobierno asignó prioridad al MERCOSUR como plataforma de relacionamiento con el resto del mundo” (p.129).

Discursos en cumbres regionales, como la XLVIII Cumbre del Mercosur (Vázquez, 2015), subrayaban que “es necesario negociar como bloque”, incluso en contextos de tensión con Argentina -por las plantas de celulosa UPM⁹-. La política de autonomía relativa implicaba diversificar relaciones externas, pero preservando la cohesión regional, y se complementaba con alianzas políticas con gobiernos de izquierda en América Latina, en paralelo a vínculos pragmáticos con potencias como EE.UU. y China.

El gobierno de Lacalle Pou, en cambio, ha cuestionado públicamente la rigidez del MERCOSUR, calificándolo como un “corsé” que limita la inserción internacional del país (Lacalle Pou, 2021), y ha promovido la flexibilización del bloque para negociar acuerdos bilaterales sin consenso de todos los socios. La decisión de avanzar unilateralmente en un TLC con China constituye un claro alejamiento de la estrategia de bloque que caracterizó a sus predecesores.

El contraste ideológico se vuelve evidente en el caso del BID. Mientras los gobiernos del FA defendieron la tradición de que la presidencia fuese ejercida por un latinoamericano, el

⁹ Disputa diplomática (2005-2010) motivada por la instalación de la planta de celulosa Botnia (hoy UPM) en el río Uruguay. Argentina denunció riesgos ambientales y la violación del Estatuto del Río Uruguay (1975), llevando el caso ante la Corte Internacional de Justicia. El fallo de La Haya en 2010 permitió la continuidad de la planta al no probarse contaminación, pero estableció un monitoreo ambiental conjunto obligatorio.

gobierno de Lacalle Pou rompió con esa práctica diplomática al respaldar a Mauricio Claver-Carone, candidato de la administración Trump (2017-2021). Esta decisión no solo implicó un giro con la política exterior previa, sino que también generó fricciones con Argentina y otros países de la región, así como tensiones internas dentro de la coalición gobernante.

En conclusión, los gobiernos del Frente Amplio defendieron un multilateralismo regionalista junto con una independencia hacia las grandes potencias y una inserción internacional negociada en bloque, mientras que el gobierno de Lacalle Pou privilegió la apertura comercial unilateral y el alineamiento con potencias occidentales, especialmente EE.UU.. Este cambio no implica una renuncia absoluta al pragmatismo -como lo muestra la búsqueda de un TLC con China-, sino una redefinición ideológica del lugar de Uruguay en el sistema internacional, que pasa de la autonomía relativa regional a un “pragmatismo ideológicamente orientado”.

4.6. El BID como escenario de confrontación: Claver-Carone y el desplazamiento de Talvi.

El episodio del BID constituye un caso paradigmático para analizar la centralización presidencial en política exterior durante el gobierno de Lacalle Pou. No sólo reveló una decisión estratégica en el plano internacional, sino que también expuso un conflicto interno con el entonces Canciller Ernesto Talvi. En este caso se cruzan dos niveles: la dimensión externa, que muestra el apoyo a Mauricio Claver-Carone como una ruptura con la tradición latinoamericana, y la dimensión interna, que evidencia las tensiones entre el presidente y su canciller.

La tradición no escrita en la política regional establecía que la presidencia del BID debía ser ocupada por un ciudadano latinoamericano. Históricamente, Uruguay había defendido esta posición. Sin embargo, el gobierno de Lacalle Pou rompió con este principio al apoyar la candidatura de Claver Carone, un estadounidense propuesto por el entonces presidente Donald Trump. Esta decisión, tomada directamente desde la presidencia sin un proceso deliberativo profundo con la cancillería, fue un claro gesto de alineamiento político-ideológico con EE.UU..

Este evento se alinea con el modelo formalista descrito por George (1991), en el que el presidente centraliza el proceso decisorio, seleccionando la información y minimizando la consulta a otros actores gubernamentales. En este caso, la decisión no se basó en un pragmatismo técnico, sino en un acto de centralización de poder que reafirmó el control presidencial sobre la política exterior.

La figura de Ernesto Talvi, un economista de perfil técnico con prestigio internacional, fue clave en este escenario. Su nombramiento como canciller estaba orientado a darle un tono profesional a la política exterior, además de asegurar representación al principal socio de la coalición, el PC. Sin embargo, Talvi mostró una postura más cautelosa respecto a la candidatura de Claver-Carone, expresando preocupación por la ruptura de la tradición regional y temiendo que Uruguay perdiera autonomía y dañara su reputación diplomática.

Esta tensión evidencia el choque entre dos lógicas de decisión: la técnico-burocrática de la cancillería y la política-presidencial de la Torre Ejecutiva. En este caso, como sugiere la teoría de los modelos de decisión (George, 1991; Allison, 1971), la lógica formalista y centralizadora del presidente se impuso sobre la lógica más colegiada y profesional de su ministro.

Ernesto Talvi presentó su renuncia al MRREE en julio de 2020, si bien pudo deberse a otros factores, este episodio aceleró el desgaste político y dejó en evidencia su falta de autonomía. Tras su salida, Lacalle Pou designó a Francisco Bustillo, un diplomático de su absoluta confianza personal, reforzando la centralización y el control de la política exterior. Este nombramiento demostró que el presidente no solo toma decisiones, sino que también gestiona activamente la composición de su gabinete para asegurar el total alineamiento.

Este episodio es un ejemplo concreto de la diplomacia presidencial (Malamud, 2005), donde el presidente es percibido como un actor más efectivo que la cancillería o el parlamento en la toma de decisiones internacionales. La gestión del BID consolidó la figura del presidente como el actor central e incontestado en política exterior; Lacalle Pou actuó con un fuerte mandato presidencial, minimizando la voz de su canciller y de los otros socios de la coalición.

El caso Claver-Carone es más que un simple evento diplomático; sirvió para consolidar la figura del presidente como actor central en la política exterior y reafirmó que la retórica del pragmatismo a menudo oculta decisiones fuertemente ideológicas.

Este estilo presidencialista de Lacalle Pou en política exterior generó resultados ambivalentes: le permitió transmitir una dirección clara y responder de manera ágil a los desafíos internacionales, pero también evidenció rigideces y costos derivados de la concentración en una sola figura. Este dilema refleja lo planteado por George (1991) sobre el modelo formalista de toma de decisiones, que es rápido y ordenado, pero carece de flexibilidad y conlleva un mayor riesgo de errores si las percepciones del presidente son equivocadas.

La principal ventaja de la centralización presidencial fue la rapidez y la claridad en la toma de decisiones. Acciones como el retorno al TIAR, la salida de UNASUR o el apoyo a Mauricio Claver-Carone en el BID demostraron la capacidad del gobierno de actuar de forma inmediata, eludiendo los largos procesos burocráticos. Lacalle Pou también imprimió una coherencia discursiva en la política exterior, articulando una narrativa consistente sobre la “flexibilización del MERCOSUR” y un “Uruguay abierto al mundo”. Este protagonismo personal del presidente también le dio al país una visibilidad internacional destacada en foros internacionales como la CELAC y el MERCOSUR, lo que refuerza la teoría de Malamud (2005) de que los presidentes de la región son percibidos como actores más efectivos para resolver conflictos que las cancillerías o los parlamentarios.

A pesar de sus fortalezas, el estilo presidencialista mostró importantes límites y rigideces. Al reducir el margen de debate interno, se limitaron las alternativas, como se vio en el caso del BID, donde la decisión de apoyar a Claver-Carone generó un costo regional mayor de lo esperado. Esta centralización también provocó conflictos en el plano doméstico, evidenciados en los choques dentro del gabinete y las tensiones en la coalición de gobierno. Iniciativas bilaterales, como el intento de un TLC con China, generaron tensiones con socios regionales, erosionando la imagen histórica de Uruguay como un actor consensual y mediador. Esta dependencia del liderazgo personal hace que la política exterior sea vulnerable a cambios de liderazgo o errores de cálculo.

La visión pragmática del modelo se hizo visible en el rápido giro hacia China con el anuncio de un TLC, el cual buscaba beneficios económicos y comerciales concretos -aunque también encierra un tinte ideológico claro al buscar la flexibilización del MERCOSUR para alcanzar este cometido-. Por el contrario, la orientación ideológica del estilo se manifestó en el apoyo a Claver-Carone, que, si bien se presentó como un acto de pragmatismo, terminó aislando a Uruguay y debilitando su narrativa de neutralidad. De igual manera, los discursos en la CELAC y el MERCOSUR, en los que Lacalle Pou defendió posturas firmes sobre la democracia y la apertura económica, reforzaron su liderazgo, pero la centralización limitó la capacidad de matizar esos discursos, cerrando espacios para la mediación diplomática tradicional del país.

En definitiva, la centralización presidencialista de la política exterior durante el gobierno de Lacalle Pou reforzó la capacidad del país para proyectar una imagen de liderazgo ágil y decidido, pero al mismo tiempo expuso sus límites al reducir el margen de flexibilidad. Esta dinámica es un claro ejemplo de cómo el modelo formalista de George (1991) es útil en contextos que exigen señales rápidas, pero se vuelve costoso cuando requiere adaptabilidad. Las decisiones de Lacalle Pou muestran, desde la perspectiva del realismo neoclásico, como los factores domésticos -liderazgo personal, tensiones de coalición- mediatizan la respuesta a las presiones internacionales.

4.7. El impacto del entorno internacional.

4.7.1. La disputa EE.UU.-China y su peso sobre Estados pequeños.

La creciente rivalidad entre EE.UU. y China no solo reconfigura el equilibrio del poder global, sino que impone restricciones significativas sobre los márgenes de acción de los Estados. Estas tensiones estructurales no se viven con la misma intensidad en todos los niveles del sistema internacional; son precisamente los Estados con menor peso relativo los que reciben con mayor fuerza los efectos -directos o indirectos- de esta competencia.

La literatura especializada ha abordado la categoría de “Estados pequeños” desde múltiples dimensiones, más allá de una simple referencia al tamaño territorial o poblacional. Thorhallsson (2018) conceptualiza la pequeñez como una escasez de capacidades relativas, tanto internas como externas, para influir en el entorno internacional. El autor propone un

análisis multidimensional que combina el tamaño fijo -población y territorio-; el tamaño de la soberanía -el grado en que un Estado controla sus asuntos internos y fronteras externas, además de ser reconocido-; el tamaño político -capacidades militares y administrativas, cohesión interna y consenso de política exterior-; el tamaño económico -PIB, tamaño del mercado y desarrollo-; el tamaño perceptivo -cómo es percibido un Estado por actores internos o externos- y el tamaño de la preferencia -las ideas, ambiciones y prioridades de las élites nacionales con respecto a su papel en el sistema internacional- (Thorhallsson, 2006, citado en Thorhallsson, 2018, p.14 y 15).

Por su parte, Ingebritsen et al. (2006) distinguen entre desigualdad formal y desigualdad real, señalando que un Estado puede ser jurídicamente soberano, pero estructuralmente débil o residual en términos de poder efectivo; desde un punto de vista legal, todos los Estados soberanos, grandes o pequeños, son iguales ante la ley. Sin embargo, desde una postura política, están lejos de ser iguales. (p.5). Estas perspectivas ayudan a conceptualizar el lugar de Uruguay dentro de un sistema internacional jerárquico y cambiante.

Los Estados pequeños enfrentan vulnerabilidades que condicionan fuertemente su inserción internacional. Algunos economistas argumentan que el tamaño de una nación pequeña determina su riqueza debido a su pequeño mercado interno, una baja diversificación de su economía, escasez de recursos naturales, mayores costos de producción y menores economías de escala, una falta de competencia, bajo gasto en investigación y desarrollo, etc. Se asume que las economías pequeñas son más dependientes del comercio exterior que la de los Estados más grandes, tienden a tener déficits comerciales, que a menudo dependen de un único producto de exportación y que apenas exportan bienes industriales que requieran una alta intensidad de capital o investigación (cf. Höll, 1978, p.265-270; Vogel, 1979, p.32-35; Handel, 1981, p.220-229 citados en Ingebritsen et al., 2006, p.11).

A nivel diplomático, los márgenes de maniobra también están definidos por las grandes potencias. Como advierte Watson (1982), los Estados grandes son quienes moldean las reglas del sistema y cargan con mayor responsabilidad en la forma en que opera el diálogo diplomático, mientras que los Estados pequeños deben adaptarse a ellas, a menudo con escasa capacidad de modificación sin incurrir en costos diplomáticos o estratégicos (p.204).

Pese a su debilidad estructural, los Estados pequeños no son actores irrelevantes. Lejos de ser simples reflejos de las potencias mayores, pueden adoptar estrategias diferenciadas y desarrollar agendas específicas. Como señalan Ingebritsen et al. (2006), los Estados pequeños no son simplemente “mini-grandes potencias” (p.16). Su capacidad de agencia se expresa en decisiones estratégicas de alineamiento, donde deben optar entre *bandwagoning* -sumarse al poder dominante- o *balancing* -equilibrar mediante alianzas alternativas- (Ingebritsen et al., 2006, p.18). En contextos de alta tensión, también pueden aplicar estrategias de diplomacia de supervivencia. Como muestra Baker Fox (1959), citado por Ingebritsen et al. (2006, p.10), el éxito de estos Estados depende de su habilidad para convencer a las grandes potencias de que su neutralidad o colaboración era más útil que su subordinación directa. Estas herramientas conceptuales permiten pensar cómo países como Uruguay diseñan su política exterior bajo presión.

En síntesis, si bien el conflicto estructural entre EE.UU. y China impone restricciones severas a los países pequeños, este escenario no los condena a la pasividad. Además de sus limitaciones materiales, cuentan con márgenes de agencia que se expresan en la diplomacia de supervivencia, la construcción de alianzas flexibles o la apuesta por la neutralidad activa. Las limitaciones existen, pero también los márgenes de maniobra, aunque estrechos, son reales. La teoría de los Estados pequeños, junto con enfoques realistas neoclásicos, sugiere que la respuesta estratégica frente a la bipolaridad no es única ni predefinida. Dependerá de factores como la percepción del liderazgo, los intereses nacionales y las oportunidades contextuales. En el caso de Uruguay, estas tensiones se manifiestan con particular claridad: su histórica vocación por el multilateralismo y la neutralidad se ve desafiada por la necesidad de balancear pragmáticamente entre Washington y Beijing.

4.7.2. Pequeños Estados y márgenes de maniobra: el caso uruguayo (BID y TIAR como ejemplo).

Uruguay cumple con los criterios teóricos que definen a un Estado pequeño dentro del sistema internacional. Su población y territorio limitados restringen sus capacidades materiales y su proyección geopolítica. Según Thorhallsson (2018), esta condición de pequeñez se traduce en una escasez de capacidades internas para sostener una influencia

autónoma en la arena global; los Estados pequeños buscan relaciones con Estados grandes y organizaciones, y a menudo están dispuestos a renunciar a más autonomía en tales relaciones (p.18). A su vez, Keohane (1969), citado por Thorhallsson (2018), sostiene que los Estados pequeños se caracterizan por su incapacidad para afectar los resultados en el sistema internacional, en comparación con los Estados que se consideran que afectan al sistema -potencias medias-, que influyen en el sistema -potencias secundarias- y que determinan el sistema -grandes potencias- (p.14). Bajo este marco, Uruguay aparece como un actor estructuralmente condicionado, obligado a navegar un escenario global marcado por tensiones crecientes entre grandes potencias. Sin embargo, su posición no implica pasividad absoluta: aunque los márgenes de acción son acotados, el país ha buscado sostener su autonomía relativa.

Como advierte Luján (2023), “en un mundo multipolar con asimetrías fuertes entre las dos potencias preeminentes y el resto de las potencias o bloques regionales, es muy difícil construir una autonomía estratégica en clave nacional. La fragmentación de la región no es auspiciosa y la integración regional es aún débil. Es con esas restricciones que Uruguay debe buscar su lugar en el mundo, en su inserción económica internacional y en sus vínculos político-culturales con otros países o regiones” (p.39). Una afirmación que sintetiza los dilemas a los que se enfrentan los Estados pequeños al navegar un sistema moldeado por potencias que les son ajenas, pero cuyos movimientos definen sus posibilidades reales.

La estructura económica uruguaya refuerza su carácter de Estado pequeño vulnerable; la fuerte dependencia de las exportaciones de productos primarios -soja, carne y celulosa-, que lo vuelve sensible a los vaivenes del comercio internacional. A esto se suma un mercado interno limitado, que obliga al país a buscar constantemente oportunidades de apertura comercial para sostener el crecimiento. Uruguay, por tanto, se encuentra estructuralmente condicionado tanto por factores internos como por las dinámicas del sistema internacional. Estas limitaciones son clave para entender las estrategias desplegadas en la política exterior durante el gobierno de Lacalle Pou.

En un escenario global tensionado por la disputa entre EE.UU. y China, Uruguay ha desplegado una estrategia ambivalente que combina elementos de *bandwagoning*, *balancing* y *sheltering*. Por un lado, ha mostrado señales de alineamiento con Washington, como lo reflejan su apoyo a Mauricio Claver-Carone para la presidencia del BID y su participación en el TIAR, lo cual puede interpretarse como un intento de obtener respaldo político y financiero. Sin embargo, el apoyo al candidato estadounidense va más allá de un mero *bandwagoning* periférico, este movimiento ejemplifica de forma precisa la búsqueda de “refugio” (*sheltering*) político y económico en una potencia, tal como lo teoriza Thorhallsson (2018). La administración uruguaya buscó activamente el amparo de Washington movida por la expectativa de asegurar asistencia financiera y líneas de crédito. La construcción de esta expectativa quedó en evidencia cuando el propio Claver-Carone, en vísperas de la elección, detalló en una conversación telefónica con el semanario *Búsqueda* que su agenda para el BID permitiría a Uruguay “beneficiarse” y expresó su voluntad de trabajar directamente con el gobierno de Luis Lacalle Pou, a quien definió como un presidente “que prioriza la creación de empleos y el crecimiento económico” (*Búsqueda*, 2020, 9 de septiembre). Por otro lado, ha buscado diversificar su inserción económica a través del acercamiento a Beijing, promoviendo un posible TLC con China. Como señalan Ingebritsen et al. (2006), los Estados pequeños oscilan entre el “*bandwagoning*” y el “*balancing*” según las oportunidades y amenazas del entorno (p.18). La política uruguaya es un ejemplo claro de esa lógica: *bandwagoning* con EE.UU. en seguridad y diplomacia, *balancing* con China en economía y comercio.

Esta necesidad de resguardo institucional no se limitó al plano bilateral con Washington; de acuerdo con Thorhallsson (2018), los Estados pequeños suelen apoyarse en organismos multilaterales o acuerdos institucionales que ofrecen cierta protección ante las tensiones entre grandes potencias para obtener beneficios desproporcionados en la cooperación bilateral y multilateral al insertarse en espacios que amortiguan sus debilidades estructurales (p.20). Uruguay ha utilizado al MERCOSUR como trampolín institucional -pese a sus tensiones internas- y ha mantenido una presencia activa en foros como la ONU y el propio BID. Asimismo, ha encontrado un nicho diplomático al posicionarse como defensor de la democracia y los derechos humanos en foros regionales. Según Ingebritsen

et al. (2006), los Estados pequeños tienden a ser proactivos en aquellos sectores de mayor importancia para ellos, mientras que son reactivos en otros sectores porque no poseen recursos suficientes para seguir todas las negociaciones, (p.26); esta selectividad explica, por ejemplo, por que Uruguay ha priorizado comercio e institucionalidad democrática por encima de áreas como seguridad internacional.

Sin embargo, estas estrategias no están exentas de costos. La condición de Estado pequeño implica que cada movimiento genera tensiones que no siempre pueden ser neutralizadas. El intento de flexibilizar el MERCOSUR, por ejemplo, ha generado roces con socios clave como Argentina y Paraguay, poniendo en cuestión la cohesión del bloque. Del mismo modo, el respaldo a Claver-Carone expuso a Uruguay a un aislamiento relativo en la región y provocó costos internos que evidenciaron los límites de la coalición gobernante..

La política exterior de Uruguay durante el gobierno de Luis Lacalle Pou ofrece un ejemplo claro de cómo opera la lógica de un Estado pequeño en un entorno internacional condicionado por la competencia entre grandes potencias. El país buscó ampliar sus márgenes de acción a través de una diplomacia que impulsó acuerdos comerciales con China, mantuvo alianzas institucionales con EE.UU. (TIAR, BID) y reforzó su imagen como actor confiable y defensor de principios democráticos. Esta estrategia combinó *bandwagoning*, *balancing* y *sheltering*, mostrando que la pequeñez no implica parálisis, sino “creatividad adaptativa”¹⁰. Desde una perspectiva de realismo neoclásico, puede sostenerse que la estructura internacional impone restricciones, pero son el liderazgo presidencial y las dinámicas domésticas los que filtran y traducen esas restricciones en decisiones políticas concretas.

¹⁰ Para este estudio, se define “creatividad adaptativa” como la capacidad de un Estado pequeño de alternar y combinar de forma dinámica las estrategias de *bandwagoning*, *balancing* y *sheltering*, adaptando su posicionamiento internacional a las restricciones del sistema polarizado. Se desprende de la idea planteada por Watson (1982), donde indica que los Estados grandes moldean las reglas, mientras que los demás deben adaptarse.

5. Conclusiones

El análisis de la política exterior uruguaya bajo el gobierno de Luis Lacalle Pou revela una profunda tensión entre la narrativa y la realidad. A pesar de que el gobierno abrazó discursivamente el pragmatismo como su guía -incluso con críticas a los gobiernos frenteamplistas por la ideologización de su política exterior-, la evidencia sugiere que este concepto funcionó más como una consigna o eslogan político que como una práctica coherente y consistente. En lugar de ser un enfoque desideologizado, el pragmatismo se utilizó para justificar decisiones que, al ser examinadas, revelaron una fuerte orientación ideológica.

Desde este trabajo conceptualizamos la política exterior del gobierno como “pragmática ideológicamente orientada”; donde hay una búsqueda de resultados prácticos, pero lo hace al servicio de una ideología subyacente. En este sentido, las decisiones se presentan como puramente racionales o en beneficio de la nación, pero en realidad están sesgadas por un conjunto de valores y principios que orientan las prioridades y posturas del gobierno.

Se observó en el período analizado una continuidad en ciertos ejes tradicionales, como la defensa al multilateralismo y los derechos humanos, lo cual refleja una consistencia con la histórica posición de Uruguay en el ámbito internacional. Sin embargo, en otros frentes, el gobierno marcó una clara ruptura con políticas previas, especialmente en su abordaje de los mecanismos de integración regional como el MERCOSUR, UNASUR o CELAC, y en su relación con organismos financieros claves como el BID; donde cortó con una tradición latinoamericana al votar por un candidato estadounidense para su presidencia. Esta dualidad subraya la falta de un pragmatismo uniforme o transversal.

Internamente, este período profundizó la figura del presidente como la fuerza dominante en la conducción de la política exterior. Como sostuvo Bergamino (2022), las decisiones clave se centralizaron en la figura del presidente, lo que llevó a un debilitamiento significativo de la cancillería y su tradicional rol como principal articulador de la diplomacia uruguaya, relegándolo a un papel meramente ejecutor. Este cambio de dinámica resalta cómo la estructura de poder interna influyó directamente en las decisiones de política exterior.

Las acciones de Uruguay deben ser entendidas en el contexto de su posición como Estado pequeño. Si bien el gobierno buscó ampliar sus horizontes, la realidad internacional dominada por potencias como EE.UU. y China limitó sus márgenes de maniobra. Viéndose en la necesidad de utilizar estrategias como el *bandwagoning*, *balancing* y *sheltering* (Ingebritsen et al., 2006; Thorhallsson, 2018). En este trabajo se sostiene que el concepto de “pragmatismo ideológicamente orientado” emerge como la descripción más precisa para capturar la esencia de este periodo, donde las decisiones se tomaron bajo la retórica de practicidad, pero siempre con un sesgo ideológico que las orientan.

El caso de la elección de Mauricio Claver-Carone para la presidencia del BID se erige como el ejemplo más elocuente y paradigmático de la contradicción entre el discurso pragmático y la práctica del gobierno de Lacalle Pou. A diferencia de las decisiones que buscan un beneficio económico claro o una ventaja estratégica, el apoyo a este candidato estadounidense fue una decisión política más que pragmática. Donde se ve plasmado el acercamiento ideológico entre el gobierno de Lacalle Pou en Uruguay con el de Donald Trump en EE.UU..

Los impactos de esta elección fueron múltiples y significativos. A nivel interno, el apoyo a Claver-Carone generó un profundo quiebre con el entonces Canciller Ernesto Talvi, quien abogaba por una postura más tradicional y alineada con los intereses históricos regionales. Este conflicto fortaleció el rol de la presidencia en la dirección de la política exterior, confirmando la centralización del poder al nombrar como nuevo ministro de RR.EE. a alguien muy cercano al presidente, y relegando al PC como socio al frente de Cancillería.

A nivel externo, la decisión tuvo un efecto de aislamiento relativo de Uruguay en el contexto latinoamericano. Rompió con una larga tradición de consenso regional en la elección de la presidencia del BID, que históricamente había recaído en una persona latinoamericana. Esto generó tensiones con países de la región, debilitando la posición de Uruguay como actor de consenso y promoviendo una imagen de alineamiento incondicional con la política de EE.UU.. El caso Claver-Carone demuestra de manera contundente como la ideología puede imponerse en la política exterior, incluso cuando se esgrime la bandera del pragmatismo.

Por lo tanto, estamos en condiciones de afirmar la hipótesis planteada en este trabajo, la cual sostiene que el apoyo del Estado uruguayo al candidato estadounidense para la presidencia del BID responde a un alineamiento ideológico y político del gobierno, y en particular del presidente Luis Lacalle Pou a los EE.UU..

Para comprender la dinámica de este período, el realismo neoclásico presenta un marco teórico y analítico particularmente útil. Este enfoque teórico va más allá de las premisas del realismo clásico y el neorrealismo al combinar factores estructurales del sistema internacional -como la distribución de poder y las presiones de las grandes potencias- con las dinámicas internas de los Estados -como el tipo de liderazgo y las tensiones políticas-.

Este marco ayuda a explicar la convergencia entre las presiones externas -como la rivalidad creciente entre EE.UU. y China-, y las variables internas -como la naturaleza del liderazgo presidencial y la ideología dominante en el gobierno- que influenciaron la política exterior uruguayo durante la presidencia de Lacalle Pou. El caso Claver Carone en particular, ilustra perfectamente esta convergencia: el gobierno uruguayo respondió a la presión estadounidense -presentar una candidatura propia al BID-, pero la forma en que lo hizo estuvo mediada por la visión ideológica y el estilo de liderazgo personalista del presidente Lacalle Pou.

Sin embargo, a pesar de sus fortalezas explicativas, el realismo neoclásico también presenta límites. Si bien capta la interacción entre el entorno y el liderazgo, no logra abarcar del todo la dimensión ideológica y discursiva que fue tan prominente en este período. La retórica del pragmatismo no se explica solo por presiones externas o liderazgo, sino que requiere una comprensión más profunda de las ideas y la construcción de la realidad en la política exterior. Por lo tanto, para un análisis completo, este marco debe ser complementado con enfoques constructivistas, que permiten explorar cómo las ideas y los discursos influyen en la toma de decisiones y en la percepción de los intereses nacionales.

Para finalizar, en este trabajo se sostiene que la política exterior de Uruguay bajo el gobierno de Luis Lacalle Pou representa un caso paradigmático de la compleja dinámica que experimentan los Estados pequeños en un sistema internacional polarizado. Este estudio confirma que, si bien el país utilizó estrategias de *bandwagoning*, *balancing* y

sheltering -demostrando una aparente “creatividad adaptativa”-, estas herramientas se desplegaron bajo un principio rector que dista del pragmatismo puro: el pragmatismo ideológicamente orientado.

El análisis revela una profunda tensión entre el discurso y la práctica. La retórica de la practicidad y la desideologización sirvió como cobertura para una serie de decisiones que, al examinarse, revelaron una orientación preferencial hacia un polo estratégico. El caso Claver-Carone para la presidencia del BID fue una importante señal política de esta tendencia¹¹.

En definitiva, este período se define por la paradoja de un Estado pequeño que buscó diversificar sus vínculos económicos -TLC con China- bajo una narrativa pragmática, mientras simultáneamente reafirmaba un alineamiento político y estratégico preexistente con EE.UU.. El caso uruguayo, por lo tanto, no es solo un ejemplo de adaptación teórica, sino una clara ilustración de cómo la ideología, incluso disfrazada de pragmatismo, puede imponerse en la política exterior y condicionar la inserción internacional de los Estados periféricos al servicio de un polo de poder.

¹¹ En los últimos meses se ha presentado el caso del astillero Cardama, el cual ofrece un ejemplo más contundente en el ámbito de la defensa: el proceso de compra de patrulleras oceánicas que culminó con el descarte de ofertas chinas -técnicamente mejor, aunque con un mayor precio- en favor de una solución europea/española. Esta decisión se tomó en un contexto de presiones explícitas por parte de la Embajada de Estados Unidos y el Comando Sur, que advertían sobre la preocupación de Washington por la inclusión de tecnología china en los ejércitos occidentales y sus posibles implicancias estratégicas. La posterior inclinación hacia la opción no-china, incluso a pesar de los cuestionamientos de gestión y polémica desatada, subraya cómo la variable ideológica/estratégica se impuso sobre la conveniencia puramente económica y la recomendación técnica, reforzando la tesis central.

6. Referencias Bibliográficas

6.1. Bibliografía

- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Company.
- Caetano, G (comp.). (2023.). *La opción de los TLC en el Uruguay contemporáneo*. Udelar. FCS-DCP. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/43712>
- Danese, S. (1999). *Diplomacia presidencial: Historia e crítica*. TopBooks.
- Ellis, R. E. (2019). *China en América Latina: Análisis de su impacto estratégico*. Center for Strategic and International Studies.
- Fernández Luzuriaga, W. (2020a). Cambio de gobierno y política exterior uruguaya 2020: Acuerdos programáticos y primeras decisiones. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 5(10). DOI: <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i10.368>
- Fernández Luzuriaga, W. (2020b). *El temprano adiós del canciller: ¿Disensos en política exterior de la Coalición Multicolor?* En la Onda Digital, (60).
- Ferro Clérico, L., Fernández Luzuriaga, W., y Hernández Nilson, D. (2006). La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (15), 129–150.
- George, A. (1991). *La decisión presidencial en política exterior: El uso eficaz de la información y el asesoramiento*. GEL.
- Gerring, J. (2012). *Metodología de las ciencias sociales: Un marco unificado*. Alianza Editorial.
- Gideon Rose (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, 51(1), 144–172.
- González, G., Hirst, M., Luján, C., Romero, C. A., y Tokatlian, J. G. (2021). Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano. *Nueva Sociedad*, (291).
- Heclo, H. (1994). Ideas, interests, and institutions. En L. C. Dodd y C. Jillson (Eds.), *The dynamics of American politics* (pp. 366-392). Westview Press.

- Hernández Nilson, D. (2024). Uruguay y la guerra en Gaza: entre el realineamiento proisraelí y la ruptura con principios históricos de la política exterior. *Foro Internacional*, 64(2). DOI: <https://doi.org/10.24201/fi.v64i2.3090>
- Ingebritsen, C., Neumann, I. B., Gstöhl, S., y Beyer, J. (Eds.). (2006). *Small states in international relations*. University of Washington Press.
- Kaarbo, J. (2015). A Foreign Policy Analysis perspective on the domestic politics turn in IR theory. *International Studies Review*, 17(2). DOI: <https://doi.org/10.1111/misr.12213>
- Katzenstein, P. J. (1985). *Small states in world markets: Industrial policy in Europe*. Cornell University Press.
- Lanzaro, J. (2001). Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista. En CLACSO (Ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 283-317). CLACSO. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/12036>
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. DOI: <https://doi.org/10.2307/973677>
- Lobell, S., Ripsman, N., y Taliaferro, J. (2009). *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*. Cambridge University Press.
- López Burian, C. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015)*. Ediciones B.
- López Burian, C. (2016). El pragmatismo como ideología: José Serra y la política exterior brasileña. *Observatorio de Política Exterior Uruguaya*, (8), pp. 5-13.
- López Burian, C., y Hernández Nilson, D. (2020). Uruguay, los regionalismos y la integración regional: El partido nacional, su neoherrerismo y la desvinculación de la región como estrategia. *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*, (29), 97-124. DOI: <https://doi.org/10.47284/2359-2419.2020.29.97124>
- Luján, C. A. (2023). Discursos y prácticas en la política exterior de Uruguay (2020-2022): China, Mercosur y después. *Anuario del Área Socio-Jurídica*, 15(1), 22-41. DOI: 10.26668/1688-5465_anuariosociojuridico/2023.v15i1.9191

- Luján, C., y López Burian, 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). FLACSO Ecuador.
- Malamud, A. (2005). Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: An empirical examination. *Latin American Research Review*, 40(1), 138–164. DOI: 10.1353/lar.2005.0004
- Nye, J. S., Jr. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. PublicAffairs.
- Palier, B., y Surel, Y. (2005). Les "trois i" et l'analyse de l'État en action. *Revue Française de Science Politique*, 55(1), 7-32.
- Quiliconi, C., y Tzili Apango, E. (2026). Transición de poder y estrategias de cobertura: América Latina en la disputa entre China y Estados Unidos. *URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (44), 8–27. <https://doi.org/10.17141/urvio.44.2026.6693>
- Renna, R. (2020). *La política exterior uruguaya en la era bipolar y su posterioridad reciente*. Observatorio de Política Internacional, Universidad Católica de Santa Fe. <https://www.ucsf.edu.ar/wp-content/uploads/2020/10/OPI-Renna-Politica-exterior-Uruguay.pdf>
- Rocha-Carpiuc, C., López Burian, C., y Hernández Nilson, D. (2023). El giro a la derecha en Uruguay, su economía política y la política exterior (2020-2023): Impulsos y frenos. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, 32(e023029). <https://doi.org/10.14244/tp.v32iesp.3.1037>
- Rodríguez Aranda, I., y Leiva Van de Maele, D. (2013). El soft power en la política exterior de China: consecuencias para América Latina. *Polis, Revista Latinoamericana*, 12(35), p.497–517. DOI:10.4067/S0718-65682013000200022

- Russell, R. (1990). Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. In R. Russell et al. (Eds.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina* (pp. 255–274). Programa RIAL.
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo postliberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. En A. Serbin (Ed.), *El regionalismo postliberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (pp. 19-72). CRIES.
- Thorhallsson, B. (2018). *Small states and shelter theory: Iceland's external affairs*. Routledge.
- Urdinez, F. (2025). China y el fin de la primacía estadounidense en Latinoamérica. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 25(3), 11-18. https://iclac.cl/wp-content/uploads/2025/07/08_Urdinez.pdf
- Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. McGraw-Hill.
- Watson, A. (1982). *Diplomacy: The dialogue between states*. Eyre Methuen. <https://es.scribd.com/document/133507186/Diplomacy-Watson-a-1982>

6.2. Documentos

- Acle, A. (12 de septiembre de 2020). *Mauricio Claver-Carone fue elegido como primer presidente estadounidense del BID*. Radio Monte Carlo. <https://www.radiomontecarlo.com.uy/2020/09/12/internacionales/mauricio-claver-carone-fue-elegido-como-primer-presidente-estadounidense-del-bid/>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2 de enero de 2002). *El BID en síntesis*. <https://www.iadb.org/es/noticias/el-bid-en-sintesis>
- Bartesaghi, I. (5 de mayo de 2023). *Uruguay y una muralla que no logra traspasar*. Forbes Uruguay. <https://www.forbesuruguay.com/columnistas/uruguay-una-muralla-logra-traspasar-n-33384>
- Bergamino, A. (11 de noviembre de 2022). *La política exterior del gobierno es errática*. Brecha. <https://brecha.com.uy/la-politica-exterior-del-gobierno-es-erratica/>

- Búsqueda. (2020, 9 de septiembre). *Uruguay es un importante socio de Estados Unidos en la región y se beneficiará enormemente con la nueva agenda del BID*. <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Uruguay-es-un-importante-socio-de-Estados-Unidos-en-la-region-y-se-beneficiara-enormemente-con-la-nueva-agenda-del-BID-uc1401>
- Caras y Caretas. (13 de septiembre de 2020). *Uruguay rompió tradición y votó al candidato de Trump para presidir el BID*. <https://www.carasycaretas.com.uy/uruguay-trump-bid-claver-carone>
- Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica. (20 de agosto de 2020). *Elecciones para la presidencia del BID y la postulación de Claver-Carone*. <https://www.celag.org/elecciones-para-la-presidencia-del-bid-y-la-postulacion-de-claver-carone/>
- Coalición Republicana. (2019). *Compromiso por el país*. <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>
- Corbo, R. (4 de marzo de 2023). *La política exterior multicolor: alineamiento a EEUU e Israel*. El Popular. <https://elpopular.uy/la-politica-exterior-multicolor-alineamiento-a-eeuu-e-israel/>
- El Observador. (10 de marzo de 2020a). *Uruguay se retiró de la Unasur y suspendió proceso de salida del TIAR*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/uruguay-se-retiro-de-la-unasur-y-suspendio-proceso-de-salida-del-tiar-202031015510>
- El Observador. (27 de mayo de 2020b). *BID amplía créditos por hasta US\$ 1.700 millones para Uruguay en 2020*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/bid-amplia-creditos-por-hasta-us-1-700-millones-para-uruguay-en-2020-2020527174717>
- El Observador. (9 de julio de 2021). *Lacalle Pou: Es un reclamo de hace muchos años que el Mercosur avance más rápido*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/lacalle-pou-es-un-reclamo-de-hace-muchos-anos-que-el-mercosur-avance-mas-rapido--202179133148>

- El País. (7 de enero de 2020). *Estados Unidos se acerca a Lacalle Pou en busca de un aliado regional.*
<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/estados-unidos-se-acerca-a-lacalle-pou-en-busca-de-un-aliado-regional>
- El País. (27 de mayo de 2020). *BID dará a Uruguay más de US\$ 1.700 millones para hacer frente a la pandemia del COVID-19.*
<https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/bid-dara-a-uruguay-mas-de-us-1-700-millones-para-hacer-frente-a-la-pandemia-del-covid-19>
- El País. (14 de febrero de 2022a). *Nin Novoa: política exterior de Uruguay va "a los bandazos" y con posturas "muy conservadoras".*
<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/nin-novoa-politica-exterior-de-uruguay-va-a-los-bandazos-y-con-posturas-muy-conservadoras>
- El País. (20 de abril de 2022b). *La "recomendación" desde EE.UU. a Uruguay a la hora de negociar un TLC con China.*
<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/la-recomendacion-desde-ee-uu-a-uruguay-a-la-hora-de-negociar-un-tlc-con-china>
- En Perspectiva. (14 de julio de 2022). *Ope Pasquet sobre TLC con China: "Quiero saber a qué nos vamos a obligar", porque el mercado chino es demasiado inmenso como para que la contraprestación sea solo el acceso al mercado uruguayo.*
<https://enperspectiva.uy/home/ope-pasquet-sobre-tlc-con-china-quiero-saber-a-que-nos-vamos-a-obligar-porque-el-mercado-chino-es-demasiado-inmenso-como-para-que-la-contraprestacion-sea-solo-el-acceso-al-mercado/>
- Equipo de En Perspectiva. (28 de julio de 2020). *¿Cómo se dio la salida de Ernesto Talvi de la política?*
<https://enperspectiva.uy/en-perspectiva-programa/informes-radio/salida-la-politica-ernesto-talvi/>
- Frente Amplio. (11 de julio de 2023). *El FA reafirma su compromiso con la integración regional y en particular con el Mercosur.*
<https://www.frenteamplio.uy/el-fa-reafirma-su-compromiso-con-la-integracion-regional-y-en-particular-con-el-mercosur/>

- Garro, M. (24 de julio de 2020). *Frente Amplio preocupado por política internacional de Uruguay*. 970 Universal. <https://970universal.com/2020/07/24/frente-amplio-preocupado-por-politica-internacional-de-uruguay/>
- Infobae. (12 de febrero de 2020). *Luis Lacalle Pou no invitará a su toma de posesión a representantes de Cuba, Venezuela y Nicaragua*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/02/12/luis-lacalle-pou-no-invitar-a-su-toma-de-posesion-a-representantes-de-cuba-venezuela-y-nicaragua/>
- La Diaria. (25 de agosto de 2020). *Sanguinetti firmó una carta con expresidentes de la región contra el candidato al BID que apoya el gobierno de Uruguay*. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/8/sanguinetti-firmo-una-carta-contra-el-candidato-al-bid-respaldado-por-el-gobierno-de-lacalle-pou/#:~:text=La%20elecci%C3%B3n%20del%20postulante%20estadounidense%20ser%C3%ADa%20%20E2%80%9Cuna,dicen%20seis%20ex%20presidentes%20latinoamericanos%20y%20espa%C3%B1oles.>
- La Nación. (19 de junio de 2020). *Expresidentes latinoamericanos apoyan a la presidencia de EE.UU. en la disputa por el BID*. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/expresidentes-latinoamericanos-presidencia-eeuu-bid-nid2382469/>
- Lacalle Pou, L. [Presidencia de la República Oriental del Uruguay]. (2 de julio de 2020). *Discurso del Presidente Luis Lacalle Pou en la LVI Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=w4a1sASNOY0>
- Lacalle Pou, L. [Presidencia de la República Oriental del Uruguay]. (26 de marzo de 2021). *30 años del Mercosur | Discurso de Luis Lacalle Pou | 26 de marzo 2021* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=u5Ew3t3wrSc>
- Lacalle Pou, L. [Presidencia de la República Oriental del Uruguay]. (21 de julio de 2022). *Discurso del Presidente Luis Lacalle Pou en la LX Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=uABvTKK27uk>

- Manetto, F. y Monge, Y. (19 de junio de 2020). *Cinco expresidentes latinoamericanos se oponen a la postulación de un asesor de Trump al frente del BID*. El País. <https://elpais.com/economia/2020-06-18/cinco-expresidentes-latinoamericanos-se-oponen-a-la-postulacion-de-un-asesor-de-trump-al-frente-del-bid.html>
- Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Relaciones Exteriores. (17 de junio de 2020). *Comunicado MEF-MRREE*. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/noticias/Comunicado%20del%20Ministerio%20de%20Econom%C3%ADa%20y%20Finanzas%20y%20del%20Ministerio%20de%20Relaciones%20Exteriores.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (10 de marzo de 2020). *Nº 18/20: Cancillería anuncia el retiro del Uruguay de la UNASUR y su regreso al TIAR*. Presidencia de la República. <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/18-20-cancilleria-anuncia-retiro-del-uruguay-unasur-su-regreso-tiar>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (23 de julio de 2021). *Lanzamiento del "Caucus de Amigos de Uruguay" en el Congreso de los Estados Unidos*. Gobierno de Uruguay. <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/lanzamiento-del-caucus-amigos-uruguay-congreso-estados-unidos>
- Montevideo Portal. (1 de julio de 2020). *Talvi presentó su carta de renuncia: "Mi intención era seguir hasta fin de año"*. <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Talvi-presento-su-carta-de-renuncia--Mi-intencion-era-seguir-hasta-fin-de-ano--uc757293>
- Montevideo Portal. (24 de enero de 2023). *Lacalle en Celac: "Hay países acá que no respetan la democracia ni los derechos humanos"*. <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Lacalle-en-Celac--Hay-paises-aca-que-no-respetan-la-democracia-ni-los-derechos-humanos--uc844030>

- Pareja, L. (2 de julio de 2020). *Uruguay: La renuncia del canciller Talvi y sus desacuerdos con Lacalle y EEUU*. Agencia Latinoamericana de Información (ALAI). <https://www.alainet.org/es/articulo/207628?language=es>
- Tiscornia, F. (18 de septiembre de 2021). *Qué dice uno de los más influyentes de América Latina que se reunió con Lacalle Pou*. El País. <https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/que-dice-uno-de-los-mas-influyentes-d-e-america-latina-que-se-reunio-con-lacalle-pou>
- Vázquez, T. [Presidencia de la República Oriental del Uruguay]. (17 de julio de 2015). *Discurso del Presidente Tabaré Vázquez en la XLVIII Cumbre del Mercosur* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=Kqy0XeOOR94>
- VTV Noticias Uruguay. (2020, 1 de julio). *Francisco Bustillo: ¿quién es el futuro canciller?* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=i8x8XtuledA>