



Universidad del Salvador

“Uruguay y la demanda de flexibilización del Mercosur: ¿Política Exterior de Estado?

Análisis comparado entre gobiernos del 2000 al 2025”

Carrera: Relaciones Internacionales

Alumna: Ana Rita Sallaberry

DNI: 36.917.312

Email: rita.sallaberry@usal.edu.ar

Tutor: Prof. Ariel Zaritzky

Email: zaritzky@gmail.com

Fecha de presentación: 22 de julio de 2025

ÍNDICE

1. Abstract	pág. 4
2. Dedicatoria	pág. 5
3. Introducción	pág. 6
4. Estado del Arte	pág. 10
4.1. Uruguay y la integración regional desde el nacimiento del Mercosur	pág. 10
4.2. Política exterior uruguaya entre 2000 y 2025	pág. 11
4.3. Relación entre Uruguay y el Mercosur entre 2000 y 2025	pág. 12
4.4. Uruguay y la demanda de flexibilización	pág. 13
5. Marco Teórico	pág. 14
5.1. Constructivismo y Alexander Wendt	pág. 14
5.2. Identidad y política exterior	pág. 16
5.3. Nicholas Onuf y la importancia del discurso	pág. 17
5.4. Distribución desigual de beneficios y tensiones	pág. 18
5.5. Normas, estructuras y procesos de cambio	pág. 19
5.6. Aplicación empírica al caso uruguayo	pág. 19
5.7. Conceptos	pág. 20
6. Diseño Metodológico	pág. 22
6.1. Tipo de investigación	pág. 22
6.2. Estrategia general	pág. 22
6.3. Fuente de datos	pág. 23
6.4. Operacionalización de la variable	pág. 23
6.5. Factibilidad	pág. 26
7. Análisis Empírico: Evaluación Comparativa	pág. 26
7.1. Introducción y consideraciones previas	pág. 26
7.2. Gobierno de Jorge Batlle (2000–2005)	pág. 29
7.2.1. Comportamiento en Cumbres	pág. 30
7.2.2. Política Exterior	pág. 32
7.2.3. Discursos presidenciales	pág. 33
7.2.4. Conclusión parcial	pág. 35
7.3. Gobierno de Tabaré Vázquez (2005–2010)	pág. 37

7.3.1. Comportamiento en Cumbres	pág. 38
7.3.2. Política Exterior	pág. 40
7.3.3. Discursos presidenciales	pág. 42
7.3.4. Conclusión parcial	pág. 44
7.4. Gobierno de José Mujica (2010–2015)	pág. 47
7.4.1. Comportamiento en Cumbres	pág. 48
7.4.2. Política Exterior	pág. 49
7.4.3. Discursos presidenciales	pág. 51
7.4.4. Conclusión parcial	pág. 53
7.5. Gobierno de Tabaré Vázquez (2015–2020)	pág. 55
7.5.1. Comportamiento en Cumbres	pág. 56
7.5.2. Política Exterior	pág. 57
7.5.3. Discursos presidenciales	pág. 59
7.5.4. Conclusión parcial	pág. 61
7.6. Gobierno de Luis Lacalle Pou (2020–2025)	pág. 63
7.6.1. Comportamiento en Cumbres	pág. 63
7.6.2. Política Exterior	pág. 65
7.6.3. Discursos presidenciales	pág. 67
7.6.4. Conclusión parcial	pág. 69
8. Conclusiones Generales	pág. 71
8.1. Palabras Finales.....	pág. 76
9. Bibliografía	pág. 79

1. ABSTRACT

Este trabajo de investigación analiza la política exterior de la República Oriental del Uruguay hacia el Mercosur durante el periodo 2000-2025, haciendo especial énfasis en la demanda de flexibilización del bloque. El objetivo general de este estudio es determinar si dicha demanda puede ser definida y caracterizada como una Política Exterior de Estado, en otras palabras, si ha trascendido las alternancias partidarias y se ha mantenido como una constante en la estrategia internacional del país.

La tesis se enmarca dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales adoptando un marco teórico constructivista, que permite interpretar las acciones y los discursos de los gobiernos uruguayos no solo como decisiones estratégicas, sino también como expresiones identitarias. A través de un análisis comparativo de cinco administraciones (Batlle, Vázquez, Mujica, Vázquez y Lacalle Pou) se aborda la variable Política de Estado a partir de la evaluación de tres dimensiones: comportamiento en cumbres del Mercosur, lineamientos de política exterior y discursos presidenciales.

Fuentes primarias como discursos, documentos oficiales y entrevistas con actores que han sido parte de los diversos procesos negociadores fueron utilizadas para nutrir la investigación como así también literatura académica relevante. Los datos obtenidos del estudio fueron sistematizados a partir de indicadores derivados del concepto Política de Estado: transversalidad, visión de futuro, consenso, estabilidad, intergubernamentalidad y visión sistémica.

Los resultados dan muestra que, más allá de los distintos estilos y matices ideológicos, la demanda de flexibilización ha sido una constante en la política exterior Uruguay, orientada a estructurar una mayor autonomía comercial pero a su vez, sin abandonar el proyecto de integración regional. Esta continuidad, transversal entre gobiernos de distintos tintes políticos sugiere que estamos frente a una política exterior sostenida en el tiempo, con legitimidad interna, visión a largo plazo, que apunta a resolver problemas estructurales del país y que se debe abordar en concordancia y acuerdo con los países integrantes del Mercosur, por lo que puede definirse como una Política Exterior de Estado.

2. DEDICATORIA

A mi familia por su aliento y apoyo constante, a mis amigas y amigos por empujarme a ser mi mejor versión y a mis profesores y docentes que me abrieron la puerta al mundo.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

3. INTRODUCCIÓN

La República Oriental de Uruguay ha sido un país que desde los orígenes siempre apoyó los procesos de integración Latinoamericana. Esto se debió en gran medida a la necesidad e intención que consta de larga data, de lograr una inserción en la arena internacional para lograr desarrollo interno abriendo nuevas rutas comerciales y expandiendo el mercado internacional del país, pero a su vez, de la plena conciencia en la alta política uruguaya de que estos objetivos que forman parte del interés nacional son casi imposibles de conseguir solos, y son mucho más viables si se encaran con un bloque de países que sirvan para compensar asimetrías, que incluso mantiene con sus vecinos (Bizzozero Revelez, 2010).

En esta línea en donde se plantea la clara necesidad de Uruguay de acompañar la integración regional es que el país ha tenido por más de los últimos 20 años una relación de tensiones variadas con el Mercosur. Adhiriendo a la opinión de Caetano y Sanahuja (2019) de que *“El Mercosur sigue siendo el principal acuerdo regional en términos comerciales”* (Caetano y Sanahuja, 2019, p 10) es que Uruguay no puede prescindir de él, pero sin embargo ha tensionado su relación más de una vez para que esa sociedad no obstaculice la posibilidad de modelar acuerdos bilaterales de tipo comercial con estados no miembros. Es por eso que este reclamo reiterado para repensar la dinámica del bloque ha sido una constante -aunque con matices sobre los que el presente trabajo intentará ahondar- en términos de política exterior de los gobiernos uruguayos durante más de dos décadas.

Con esta introducción cabe aclarar que el presente proyecto de investigación se enmarca puntualmente dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales y se servirá de herramientas del área de la Ciencia Política para dar respuesta al interrogante principal presentado a continuación **¿Ha sido la demanda de flexibilización comprendida entre los años 2000 y 2025 por parte de Uruguay al Mercosur una política exterior de Estado?. ¿Qué da origen al objetivo general de esta investigación?: Plantear si la demanda de flexibilización uruguaya frente al Mercosur que se dio entre los períodos**

presidenciales comprendidos entre los años 2000 y 2025 se puede definir como una Política Exterior de Estado.

De este objetivo general planteado en el párrafo precedente, se desprenden otros tres objetivos específicos cuya concreción servirán para lograr resolver el objetivo general:

- 1) Analizar la concepción que han tenido los presidentes uruguayos que gobernaron la República Oriental del Uruguay entre los años 2000 y 2025 acerca del rol del Mercosur mediante el análisis del contenido de sus discursos y declaraciones públicas.
- 2) Indagar acerca de las medidas y acciones implementadas por los distintos gobiernos uruguayos que ejercieron el poder entre el período planteado, para acercarse al objetivo de flexibilización a partir del desempeño de Uruguay en las cumbres y encuentros realizados por el bloque.
- 3) Examinar pormenorizadamente las acciones y medidas que buscaron tensionar la dinámica del Mercosur intentando llegar al mismo propósito de flexibilización pero con la estrategia opuesta, propiciando relaciones comerciales bilaterales por fuera del bloque de los partidos y coaliciones que gobernaron Uruguay entre el 2000 y 2025 (Partido Colorado, Frente Amplio y Coalición Multicolor)

Con respecto a la selección del período temporal se debe aclarar que la misma no fue casual ni caprichosa: En primer lugar se debe a que en el año 2000 bajo la Decisión 32/00 tomada por el Mercosur se plantea *“reafirmar el compromiso de los Estados Parte del Mercosur de negociar en forma conjunta acuerdo de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”* (Mercosur/CMC/DEC. Núm. 32/00). Dicha Decisión, generó una disminución del margen de maniobra en cuanto que limitó la posibilidad de comerciar internacionalmente de Uruguay con el resto del mundo, y desde ese momento, el país, intenta con constancia retrotraer la dinámica del bloque. Reforzando este marco temporal, José Briceño Ruiz plantea el inicio de la demanda de flexibilización considerando que

“La flexibilización es un tema que surge a partir de la primera gran crisis del Mercosur, que tiene lugar entre los años 1998 y 2001, y se vinculó con las consecuencias regionales, en primer lugar, de la devaluación del real en 1999, y luego, del default argentino en 2001” (Briceño Ruiz, 2022, p.111)

En segundo lugar era necesario abordar una amplia línea temporal y aún mejor con diversidad de representaciones ideológicas y partidarias, puesto que, como más adelante se podrá ver en la definición de Política de Estado dentro de este trabajo, resultaba imperioso rastrear la posible continuidad de posturas frente a la demanda de flexibilización en gobierno de distintos orígenes políticos. Resulta importante destacar que este acento en la importancia de resaltar la defensa de la flexibilización por parte de distintos gobiernos representantes de ideologías disímiles también lo hacen autores como José Briceño Ruiz (2022) quien ha afirmado que el planteo de flexibilización ha atravesado a lo largo de los años a todo el sistema uruguayo puesto que ha sido tomado tanto por gobiernos colorados, frentistas y nacionalistas.

Por último y en tercer lugar, se considera que abordando todo el período temporal planteado, las conclusiones finales de este trabajo serán mucho más sólidas.

Con respecto a la importancia y aporte de este proyecto de investigación, se considera que este análisis comparativo de los cinco gobiernos uruguayos (2000-2025) pueden aportar conocimiento a la disciplina de las Relaciones Internacionales ya que no se han encontrado estudios comparativos de los cinco mandatos con incluyen a los ex presidentes Jorge Batlle (2000-2005), Tabaré Vázquez (2005-2010 y 2015-2020), José Mujica (2010-2015) y Luis Lacalle Pou (2020-2025). Si bien en numerosos trabajos, sus estudios analíticos se han abordado por separado, y Monroy Bueno y Zualuaga Hernández (2023) han trabajado superficialmente la posibilidad de trazar una continuidad medida y verificable de la relación, dinámica y postura de Uruguay frente al Mercosur con el enfoque puntual en la demanda de flexibilización, se puede afirmar que no hay análisis empírico de esa demanda en clave de Política de Estado.

En líneas generales se ha descubierto la falta de un análisis profundo en términos comparativos de estas cinco presidencias, y las excepciones como la ya nombrada y la de Nastasia Barceló (2022) se han enfocado puntualmente en el análisis de las administraciones tanto de Tabaré Vázquez (2015-2020) como de Luis Lacalle Pou (2020-2025), pero dejando afuera el resto de los gobiernos desde que se constituyó en el Mercosur la Decisión 32/00, y un gran número de cuestiones como el análisis pormenorizado de las

posturas de los presidentes uruguayos a través de sus discursos, las acciones y medidas tomadas por ellos tanto para tensionar hacia adentro del bloque y lograr el objetivo de flexibilizar o como así también para abordar la demanda de flexibilización desde una óptica de política de estado. Por último pero no menos importante, parece necesario referirnos a que con el objeto de celebrar el 30 aniversario de la creación del bloque, en el libro “30 años del Mercosur: trayectorias, flexibilización y regionalismo” (Caetano y Hernández Nilson, 2022) se hace referencia en varias ocasiones a que la demanda de flexibilización ha sido sin ninguna duda una gesta uruguaya cuyo objetivo ha sido transversal a todos los gobiernos sin importar su color político, pero sin hacer un análisis profundo ni sistematizando los ejemplos empleados para poder obtener conclusiones más sólidas.

En esta instancia resta explicar cómo proseguirá el desarrollo de este trabajo académico. En primer lugar, abordaremos el “Estado del Arte” haciendo hincapié en analizar la bibliografía que trate la temática de este trabajo de investigación. En este sentido intentaremos generar una conversación entre los distintos autores en torno a cuatro temas identificados como de gran importancia para este proyecto que son los siguientes:

- A) Uruguay y la integración regional desde el nacimiento del Mercosur
- B) Política exterior uruguaya entre 2000 y 2025
- C) Relación entre Uruguay y el Mercosur entre 2000 y 2025
- D) Uruguay y la demanda de flexibilización

Luego, se proseguirá con la confección de la sección del Marco Teórico en donde se buscará establecer la teoría bajo la cual se analizará nuestra pregunta de investigación y se contrastará empíricamente con el caso de estudio elegido sumado a la conceptualización de ciertos términos necesarios para el correcto desarrollo de este proyecto.

Más tarde, tocará abordar la construcción del diseño metodológico que será el plan que se trazará para contrastar empíricamente el problema de investigación elegido con el estudio comparativo de caso.