

Daniel MARR

Universidad de Montevideo, Uruguay

daniel.marr.z@hotmail.com

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0006-2513-3901>

Recibido: 20/07/2026 Aceptado: 14/09/2026

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo:

Marr, D. (2026). Desafíos y oportunidades en las instancias de integración internacional: caso Uruguay.

Revista de Derecho, 25(50), e502. <https://doi.org/10.36561/DERUM/50.2>

Desafíos y oportunidades en las instancias de integración internacional: caso Uruguay

1

Resumen: En este Trabajo Final de Máster se analizan los desafíos y oportunidades que enfrenta Uruguay en su inserción dentro de los esquemas de integración internacional, enfatizando su participación en el Mercosur y su proyección hacia otros bloques regionales. A partir de un enfoque cualitativo-descriptivo y analítico basado en fuentes documentales y bibliográficas, se examinan las estrategias adoptadas por el Estado uruguayo durante el período 2010-2025, las limitaciones derivadas de su escala y del funcionamiento del Mercosur, así como de las oportunidades vinculadas a la diversificación comercial, la innovación, la atracción de inversiones, la transformación digital y la cooperación internacional.

Se sostiene en esta investigación que Uruguay ha procurado preservar un margen de autonomía estratégica a través del multilateralismo y la diversificación de sus vínculos externos, aunque aún persisten ciertas condiciones regionales y estructurales que dificulten su avance. Por último, se presentan recomendaciones orientadas a fortalecer las capacidades nacionales y mejorar la proyección internacional del país.

Palabras clave: autonomía estratégica; cooperación internacional; integración regional; inserción internacional; política exterior.

Challenges and Opportunities in International Integration Frameworks: The Case of Uruguay

Abstract: In this Master's Final Project, it analyzes the challenges and opportunities facing Uruguay in its integration within international frameworks, emphasizing its participation in Mercosur and its projection toward other regional blocs. Using a qualitative-descriptive and analytical approach based on documentary and bibliographic sources, this study examines the strategies adopted by the Uruguayan State during the period 2010-2025, the limitations arising from its scale and the functioning of Mercosur, as well as the opportunities related to trade diversification, innovation, investment attraction, digital transformation, and international cooperation.

This research argues that Uruguay has sought to preserve a degree of strategic autonomy through multilateralism and the diversification of its external links, although certain regional and structural conditions still hinder its progress. Finally, recommendations are presented aimed at strengthening national capacities and improving the country's international standing.

Keywords: strategic autonomy; international cooperation; regional integration; international insertion; foreign policy.

2



Desafios e oportunidades nos marcos de Integração Internacional: O caso do Uruguai

Resumo: Esta dissertação de mestrado analisa os desafios e oportunidades que o Uruguai enfrenta em sua integração em contextos internacionais, enfatizando em sua participação no Mercosul e sua projeção em relação a outros blocos regionais. Utilizando uma abordagem qualitativa-descritiva e analítica baseada em fontes documentais e bibliográficas, são examinadas as estratégias adotadas pelo Estado uruguaio no período de 2010 a 2025, juntamente com as limitações decorrentes de sua escala e do funcionamento do Mercosul, as oportunidades relacionadas à diversificação comercial, inovação, atração de investimentos, transformação digital e cooperação internacional.

Esta pesquisa argumenta que o Uruguai tem buscado preservar um grau de autonomia estratégica por meio do multilateralismo e da diversificação de suas relações externas, embora certas condições regionais e estruturais ainda dificultam seu progresso. Por último, são apresentadas recomendações para fortalecer as capacidades nacionais e melhorar a posição internacional do país.

Palavras-chave: autonomia estratégica; cooperação internacional; integração regional; engajamento internacional; política externa

1. Introducción

La inserción internacional constituye para los Estados pequeños un desafío en un mundo interdependiente y marcado por las constantes competencias entre los bloques. En el caso del Uruguay, pese a ser un pequeño país, cuenta con instituciones sólidas y reconocidas en el ámbito internacional, gracias a su estabilidad democrática, su seguridad jurídica, su participación en los mecanismos de integración regional e internacional, elementos que fortalecen su política exterior.

El escenario global del período 2010-2025 se ha caracterizado por varias transformaciones, como la rivalidad entre las principales potencias, la fragmentación del comercio internacional y la reconfiguración de las cadenas de valor global poscovid19. La comprensión de cómo Uruguay se ha posicionado ante estas dinámicas permite comprender cuáles son los instrumentos que ha de emplear y mejorar, proyectando así estrategias futuras que refuercen su competitividad y su capacidad de negociar nuevos acuerdos.

En este contexto, la pregunta central guía la investigación en cómo puede la República Oriental del Uruguay optimizar sus políticas de inserción internacional y de integración regional para reforzar su autonomía y mejorar su posicionamiento en la región y en el mundo. En base a esto, el trabajo analiza los desafíos del sistema multilateral, la situación del Mercosur y las capacidades nacionales que pueden ser aprovechadas por Uruguay para ampliar sus oportunidades de integración.

2. Aspectos metodológicos

2.1 Problema de investigación

La finalidad de este trabajo de investigación es profundizar en la aplicación de políticas de integración como una herramienta de negociación en la inserción uruguaya en la región y el mundo. Con miras a introducir el tema, se requerirá evaluar el contexto actual de las políticas aplicadas mediante los distintos mecanismos de integración que vinculen jurídicamente a los Estados partes, con especial atención a los que integre Uruguay.

Con el objetivo de ahondar y detallar los desafíos y oportunidades para la integración uruguaya, se hará uso de documentos fundacionales de las instituciones regionales de integración; acuerdos, convenciones o protocolos de adhesión a las instituciones relacionados con la integración; documentos académicos o científicos sobre comercio internacional e integración de Uruguay.

Este trabajo nació de la necesidad de desarrollar una investigación profunda que procure precisar el análisis de las perspectivas para la República Oriental del Uruguay en la implementación de políticas nacionales e internacionales que potencien su papel en futuras negociaciones. La investigación responde a la pregunta central: ¿Cómo puede Uruguay optimizar sus políticas de inserción internacional y de integración regional para reforzar su autonomía y mejorar su posicionamiento en la región y en el mundo?

2.2 Objetivos

El presente trabajo tiene como objetivo general realizar un breve análisis de los desafíos y oportunidades de la inserción internacional de la República Oriental del Uruguay en la región y el mundo.

2.3 Objetivos específicos

- 1) Identificar la política y el posicionamiento uruguayo en la integración regional e internacional durante el período 2010-2025.
- 2) Examinar los desafíos de la coyuntura actual de Uruguay con sus principales socios comerciales.
- 3) Analizar de manera precisa las oportunidades estratégicas, específicamente en los ámbitos del derecho público y la economía público-privada, que permitan optimizar los recursos y medios de Uruguay.
- 4) Sintetizar las ventajas y desventajas uruguayas en la implementación de políticas nacionales y regionales como motor de desarrollo, considerando las perspectivas bilaterales y de bloques, así como la participación de agentes públicos en el diseño de esas políticas locales.

2.4 Metodología

Este trabajo se desarrolló mediante un enfoque cualitativo, descriptivo y analítico, relacionado con temas de comercio internacional, geopolítica, relaciones internacionales y política exterior. Se utilizaron materiales bibliográficos, documentos fundacionales de organismos regionales e internacionales, acuerdos y protocolos jurídicos, así como estudios académicos sobre comercio e integración. Entre las fuentes nacionales consultadas se destaca el Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguay XXI, el Instituto Artigas del Servicio Exterior y, entre otras, con sede en el país.

La investigación se sustenta en el análisis documental y bibliográfico. El período principal de análisis comprende entre el 2010 y el 2025. A partir de este material se comparan las limitaciones y oportunidades del Uruguay, procurando relacionar las dimensiones comerciales, económicas, jurídicas, políticas y tecnológicas que condicionan su inserción internacional.

3. Marco teórico

Para determinar los desafíos y oportunidades que Uruguay puede aprovechar en las distintas instancias de integración regional en las que participa, resulta esencial establecer las bases teóricas que sustentan esta investigación. El marco teórico tiene como ejes principales la integración regional, la inserción internacional y la autonomía estratégica. Estos conceptos permiten analizar el posicionamiento de Uruguay en la región y el mundo.

La integración regional es un instrumento mediante el cual los Estados procuran estrechar la cooperación con el objetivo de coordinar distintas políticas en diversas

dimensiones, como la económica, política y social. En América Latina, este proceso ha presentado características diferentes al modelo europeo. Briceño Ruiz (2018) señala que la región se caracteriza por una débil institucionalidad y el predominio del intergubernamentalismo frente a la supranacionalidad. En este mismo contexto, Malamud (2012, pp. 281-303) utiliza el concepto de “interpresidencialismo” para describir que el funcionamiento del Mercosur que depende en gran medida del consenso y del liderazgo de los gobiernos, presentándose una escasa delegación de soberanía. Estas interpretaciones permiten comprender las limitaciones institucionales que enfrenta Uruguay dentro del bloque y su necesidad de actuar con flexibilidad.

En segundo lugar, la inserción internacional permite analizar cómo los Estados se posicionan y adaptan a un escenario global en constante transformación. Chagas-Bastos (2018) sostiene que este concepto ha evolucionado desde una concepción centrada en la apertura de mercados hacia estrategias nacionales que combinan dimensiones económicas y políticas. La inserción tampoco implica aumentar el intercambio comercial, sino que, además, pretende ampliar las capacidades internas que permitan hacerlas participar de manera competitiva en la economía mundial (Jiménez Barrera & Sierra Lana, 2017). Para Fernández Luzuriaga (2012), la soberanía de los Estados no elimina las presiones externas que condicionan su comportamiento, por lo que la inserción supone encontrar un equilibrio entre el aprovechamiento de las oportunidades internacionales y el mantenimiento de la capacidad nacional de decisión.

En tercer lugar, la autonomía estratégica puede entenderse como la capacidad de los Estados de conducir su política exterior preservando un margen de maniobra frente a terceros. Russell y Tokatlian (2013) distinguen entre la aquiescencia, vinculada con la aceptación de la influencia de las potencias predominantes, y la autonomía orientada hacia la diversificación de vínculos y la reducción de dependencias. Esta perspectiva puede complementarse con el concepto de “autonomía líquida” de Actis y Malacalza (2021, p. 126), que describe una política exterior flexible y pragmática frente a un escenario internacional fragmentado y volátil.

Estos tres conceptos se encuentran estrechamente vinculados al caso uruguayo. La integración regional constituye la plataforma para su inserción internacional, que también genera limitaciones a su capacidad de autonomía estratégica. Por esta razón, este último depende de Uruguay de equilibrar su pertenencia al Mercosur con la diversificación de sus vínculos externos y el fortalecimiento de sus capacidades internas. De esta forma, la integración regional, la inserción internacional y la autonomía estratégica conforman el marco analítico en este trabajo para examinar los desafíos y oportunidades del país durante el período 2010-2025.

4. Los desafíos del sistema multilateral y la inserción uruguaya

El sistema multilateral contemporáneo atraviesa una fragmentación creciente, presenta una proliferación de medidas unilaterales, constantes tensiones comerciales entre las principales potencias y la reconfiguración de las cadenas globales de valor. Para Uruguay, un Estado de escala pequeña y fuertemente vinculado al comercio internacional, esta

coyuntura condiciona sus márgenes de acción y lo obliga a aplicar una política de diversificación de sus socios y de formar parte de los mecanismos de cooperación, al formar incluso parte del Sur global.

Analizando la situación del Sur global, resulta necesario cuestionarse cómo Uruguay puede situarse mejor con la escalada de conflictos internacionales y un sistema internacional cada vez más polarizado. Ante este cuestionamiento, es fundamental discutir cómo Uruguay ha conducido su política exterior, su interrelación con los organismos internacionales y regionales y cuál ha sido su posición frente a un mundo multipolar y fragmentado. A partir de esta situación, es posible comprender la dinámica actual uruguaya y cómo aprovecha la cooperación triangular y Sur-Sur para transformarse cada vez más en un socio comercial relevante en la región y el mundo.

Con el descontento que presenta el multilateralismo, la denominada unilateralidad ha tomado relevancia en la política exterior de los Estados. La unilateralidad es una decisión adoptada de manera independiente por un Estado que en función de sus intereses y la carencia de consensos en los organismos multilaterales, ha tenido que adaptarse. El proteccionismo es un claro ejemplo de la unilateralidad. Los Estados Unidos han preferido la negociación unilateral, afectando la relación con sus socios comerciales con el fin de que los tratados existentes puedan replantearse con tal de obtener mejores ganancias, como en el caso del TLCAN (Hernández, 2023). Este es el caso de los gravámenes a las importaciones de acero y aluminio impuestos durante la primera gestión de Donald Trump o la introducción de la ley IRA creada en la presidencia de Joe Biden y posteriormente derogada por Trump.

Uruguay se ha distanciado de esta postura unilateral, buscando mantener la credibilidad en el sistema multilateral mediante la ejecución de una política exterior que prioriza el regionalismo abierto y liberalizador, observando a la región como una plataforma de inserción internacional, postura que fue resultado del consenso entre los diferentes partidos políticos entre 1985 y 2005 (Burian, 2017).

Si retrocedemos en el pasado, desde la independencia de Uruguay, el país siempre ha mostrado un fuerte interés en formar parte del mundo, promoviendo la idea de “la necesidad histórica de garantizar la autonomía del Uruguay en las injerencias políticas, militares y económicas [...], está en el trasfondo de esa búsqueda de un papel propio, un lugar propio en el contexto internacional” (Arteaga, 2017, p. 7). Con el fin de adecuarse a esa calidad de Estado soberano, Uruguay se incorporó poco a poco al ámbito internacional a través de su participación en la Sociedad de las Naciones; en las Naciones Unidas y sus órganos principales; en los tribunales internacionales como la Corte Penal Internacional o la Corte Internacional de Justicia, incluso proponiendo en 1907 la creación de un Tribunal de Arbitraje (Turcatti, 1981); y jugando un papel activo en la creación de la OMC.

En el ámbito regional, Uruguay ha mantenido una participación activa en los distintos procesos de integración latinoamericana, siendo miembro fundador de la Organización de Estados Americanos, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe y el Mercosur. Es posible observar que su participación forma parte de su política exterior, una política destinada a fortalecer su presencia regional, pese a que este proceso no ha sido uniforme. El Mercosur constituye para

Uruguay el principal mecanismo de integración, tanto por su proximidad geográfica como por los vínculos comerciales, económicos y políticos que mantienen sus miembros.

Durante los quince años del gobierno del Frente Amplio, Uruguay mantuvo un equilibrio entre la región y el mundo, así como el apego a los propósitos y principios generales del derecho internacional establecidos en la Carta de las Naciones Unidas. Pese a haber ocurrido un acercamiento mayor con la región, participó de negociaciones de acuerdos multilaterales sobre los derechos humanos e introdujo en su ámbito nacional políticas compatibles con los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, firmó un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Chile, el acuerdo con el EFTA y aportó en la conclusión de las negociaciones para la concreción del acuerdo Mercosur-Unión Europea (Caetano et al. 2021).

En el gobierno de Lacalle Pou, Uruguay propuso a sus socios del Mercosur la flexibilización del organismo, la firma de un posible TLC con China e incentivó el avance en las negociaciones del Mercosur con Canadá, Corea del Sur, Indonesia, Líbano y Singapur. Durante la gestión de la denominada “coalición multicolor” (2020-2025), el gobierno se centró en cuestiones de índole económica y comercial, manteniendo su histórica posición favorable a la protección de los derechos humanos, la mitigación del cambio climático y la migración, por citar algunos ejemplos.

En el gobierno de Yamandú Orsi, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), en sus Bases de la política exterior de Uruguay 2025-2030 (MRREE, 2025), resalta la necesidad de contribuir en un mundo fragmentado y multipolar, utilizando la cooperación como un instrumento diplomático para proyectar el Estado no solo a nivel regional, sino también en nuevos escenarios que han concentrado un interés cada vez mayor, como el Pacífico. El mensaje que transmite el gobierno del presidente Yamandú Orsi es el de profundizar las relaciones bilaterales con países del Sur global, que se analizará con mayor detención en el próximo capítulo.

Tomando todo lo anterior en consideración, Uruguay intenta actuar como un mediador y promotor de la cooperación internacional a través de su participación regional y en los foros multilaterales. Su neutralidad y aperturismo le permiten construir alianzas, logrando una mejor estabilidad e intercambio de conocimiento. Uruguay continúa demostrando que dispone de una política exterior favorable a la cooperación y la colaboración internacional mediante la implementación de políticas de desarrollo inclusivas y sostenibles.

Aunque Uruguay no ofrece financiamiento para la construcción de infraestructuras y/o equipamiento, ofrece cooperación a través del intercambio de experiencias o costos compartidos en proyectos bilaterales (Alemany & Vaccotti, 2021). Vignolo & Rompaey (2020) retratan muy bien la respuesta que ha ofrecido Uruguay ante la Agenda 2030 con la introducción de sus políticas internas favorables a la cooperación. Los autores señalan que “el gran desafío es transformar la política de cooperación en una política de Estado y que no pierda validez frente al cambio de signo de gobierno en Uruguay” (p. 20).

Uruguay ha llevado a cabo este proceso de transformación a través de distintos órganos internos, entre ellos: MRREE, Ministerio de Economía y Finanzas, la Agencia Uruguay de Cooperación Internacional (AUCI) y otros actores claves como el Consejo Asesor de Desarrollo, la Cooperación Sur-Sur y Triangular, y la Oficina de Planeamiento y

Presupuesto (OPP). Estos organismos desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de la implementación de políticas públicas para el Estado uruguayo. A criterio de la AUCI, esa doble proyección “permite el fortalecimiento y desarrollo de capacidades basándose en la horizontalidad, el respeto de la soberanía y de los contextos locales y la no injerencia, y persigue la búsqueda del beneficio mutuo” (AUCI, 2023).

La implementación de esta política de cooperación se logra gracias al fortalecimiento de las capacidades, la facilitación multiactoral entre los gobiernos, la sociedad civil, la academia y el sector privado. Aunque ha habido una voluntad política y acercamiento de gobiernos que visualizaban una América Latina más unida e integrada como la Unión de Naciones Sudamericanas, se sostuvo la incapacidad de que los gobiernos le otorgaran a una organización una autoridad de tipo supranacional, por lo que sus instituciones se terminaron debilitando y su capacidad de trascendencia se mermó a tal grado que ya no cuentan con el mismo apoyo político de antes (Ahcar, Galofre & González, 2013).

Como contraposición, se estableció la Alianza del Pacífico como un nuevo mecanismo orientado a la aproximación con órganos regionales fuera de la región, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Cooperación Económica Asia-Pacífico o el CPTPP. Esta orientación aún está por verse en los próximos años para el Mercosur. No encontramos solo un mundo fragmentado; se evidencia una cierta fragmentación sobre el avance de la región en cuestiones incluso más allá de las económicas y comerciales. Ejemplos como la salida de varios miembros de la UNASUR, el establecimiento del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) o la incertidumbre en las negociaciones del Mercosur (Bartesaghi, 2022) constatan esta posición.

Ya delimitadas algunas de las dificultades que presenta la integración regional, es necesario comprender la situación uruguaya en este contexto regional y cuál ha sido su posición frente al Mercosur. Uruguay ha sostenido una política integracionista con predominancia en lo comercial y lo económico, que a su vez, se incorpora al modelo del regionalismo abierto en los gobiernos de Tabaré Vázquez y José Mujica. Uruguay, como miembro pleno y partícipe de los tratados de libre comercio del bloque, ha sostenido la integración como pilar fundamental en su política exterior. Desde la búsqueda de Tabaré Vázquez por modernizar el Mercosur con el objetivo de habilitar de manera unilateral la negociación de acuerdos con países extrazona hasta Lacalle Pou, quien mantuvo esta posición expresándose a favor de la flexibilización y el sinceramiento del Mercosur.

Pero siempre ha aparecido una especie de “piedra en el zapato” que ha impedido que exista un avance en la flexibilización que tanto defiende Uruguay, la Decisión 32/00. En rasgos generales y sin recaer en un análisis exhaustivo, la Decisión 32/00 del Mercosur imposibilita que los Estados partes puedan realizar negociaciones de carácter unilateral; se requiere un consenso entre sus miembros. Esto ha conllevado que Uruguay tome posturas como la posibilidad de negociar un TLC con China, situación que para el 2026 parece insostenible ante la fuerte oposición de Argentina y Brasil. Aunque persista la insistencia del país por flexibilizar el bloque, no cuenta con el apoyo e incorporación de su población en este tema, porque aún hay una cierta “ausencia de un cuestionamiento concreto por parte de la sociedad civil organizada uruguaya” (Barceló, 2023, p. 23) de si existe o no la compatibilidad de negociar con terceros países de manera unilateral.

A partir de esta situación, es posible comprender el estancamiento que presenta el bloque y la aspiración uruguaya de acceder a nuevos mercados. Esta búsqueda de mayor flexibilización no responde únicamente a una discusión sobre el funcionamiento interno del Mercosur; también se evidencia una necesidad casi que urgente de ampliar sus posibilidades comerciales para así profundizar sus relaciones con terceros Estados. Para Uruguay, la posibilidad de acceder a nuevos mercados y de mayores dimensiones, representa una oportunidad para diversificar sus exportaciones, atraer inversiones y reducir la dependencia de sus socios tradicionales.

En este contexto aparece China como uno de los principales ejemplos de las oportunidades que Uruguay pretende aprovechar fuera de la región. China dispone de una dimensión territorial y demográfica amplia, cuenta con un alto peso en el comercio internacional y una creciente presencia en América Latina, motivos relevantes para ser un mercado para los productos uruguayos. El acercamiento entre Uruguay y China permite comprender de manera concreta por qué la flexibilización del Mercosur ha ocupado un lugar cada vez más importante en la política exterior uruguaya.

China, por ejemplo, bajo una concepción de las relaciones internacionales vinculada al concepto de “Tianxia”, logró aproximarse en las últimas dos décadas con la región latinoamericana, estableciendo una condición de “ganar-ganar”, al invertir grandes cantidades en áreas como infraestructura, la energía y la minería, resultando en una nueva industrialización para la región, aunque persistan ciertos cortes de explotación de recursos naturales y materia prima. Este efecto se contempla por el bajo interés en los países latinoamericanos en establecer acuerdos multilaterales efectivos entre sí y prefieren la bilateralidad para negociar y obtener condiciones favorables y adecuadas a sus intereses nacionales.

Según Benzi y Narea (2018), existen tres elementos que retrasan y retratan esta realidad: i) la desunión latinoamericana; ii) la falta de liderazgos; iii) una “parálisis integracionista”. Estas razones, aunque intentan aún aspirar hacia un modelo de integración similar al europeo, están lejos de retomar el regionalismo de años anteriores. En virtud de ello, comparto la idea de que “la integración en América Latina debido a la heterogeneidad y fragmentación que la caracterizan” (Benzi & Narea, 2018, p. 108) dista bastante de la idea de una unión real y efectiva, que logre abordar y brindar soluciones a los persistentes problemas que padece el continente latinoamericano.

A raíz de esta situación, China aprovecha los acuerdos bilaterales como el mecanismo más práctico para acercarse a la región. Este acercamiento quedó demostrado cuando China se transformó en el principal socio comercial de varias naciones en la región, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia e incluso Uruguay, por citar algunos ejemplos. Esta aproximación fue aprovechada incluso por Uruguay, convirtiendo a China en su socio comercial más destacado.

Al recopilar los datos de los informes anuales de comercio exterior de Uruguay XXI entre 2013 y 2025, China sobrepasó a Brasil en el 2015 como su principal socio comercial en términos de exportaciones e importaciones. Este acercamiento con China se vio reflejado durante el gobierno de Lacalle Pou, cuando se propuso fortalecer las relaciones bilaterales y “acelerar la construcción de una Asociación de Libre Comercio Bilateral” (Presidencia Uruguay, 2023). En el marco de este acercamiento, ambos países firmaron

24 acuerdos en distintas áreas de interés común, fortaleciendo la cooperación bilateral más allá de las relaciones estrictamente comerciales.

Ante la falta de credibilidad en el sistema multilateral, las crisis económicas y geopolíticas, la asunción de Donald Trump, la transformación del sistema internacional y el medio ambiente, el futuro presenta un escenario de incertidumbre. Uruguay tendrá que continuar adaptando su postura ante los organismos internacionales y regionales de los que forma parte, quedando un arduo trabajo para el gobierno de Yamandú Orsi. En este contexto, resulta esencial comprender las posibilidades y limitaciones que presenta el principal proceso de integración del que forma parte Uruguay: el Mercosur. Su funcionamiento, las dificultades para alcanzar una mayor flexibilización y las posibilidades de proyectarse hacia nuevos mercados constituyen elementos centrales para analizar la estrategia de inserción internacional uruguaya.

5. Mercosur y la estrategia de inserción internacional de Uruguay

5.1 Regionalismo sudamericano y evolución del Mercosur

El proceso de integración que dio origen al Mercosur estuvo precedido por distintos intentos de integración latinoamericana, especialmente la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y, posteriormente, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Esta última institución planteó la transición del denominado regionalismo “cerrado” a uno “abierto”, caracterizado por una mayor apertura comercial y la liberalización arancelaria intrarregional conformada por bloques económicos (Briceño Ruiz, 2014). La CEPAL (1994) define al regionalismo abierto como un proceso de creciente interdependencia económica regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales como por políticas destinadas a aumentar la competitividad y alcanzar una economía internacional más abierta.

Este proceso gradual del regionalismo permitió que, bajo la Cláusula de Habilitación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y una especie de paraguas jurídico de la ALADI, los Estados latinoamericanos pudieran establecer acuerdos más estructurados para así profundizar las relaciones entre sus socios (Fohs, 2024). En este marco, Argentina y Brasil firmaron en 1986 el Acta para la Integración Argentina-Brasileña, iniciando una relación más estrecha entre ambos Estados. En 1988, Uruguay se adhirió a esta iniciativa a través del Acta de Alvorada.

Con el fin de la Guerra Fría, el retorno de la democracia, la globalización y el nuevo contexto económico, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de Asunción en 1991, originando el Mercado Común del Sur (Mercosur). Su artículo 1 estableció como objetivo la conformación de un mercado común basado en la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y una política comercial común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; y el compromiso de armonizar las legislaciones de los Estados parte. Posteriormente, el Protocolo de Ouro Preto de 1994 otorgó personalidad jurídica internacional al bloque y definió su estructura institucional.

El Mercosur no permaneció ajeno a las transformaciones políticas de la región. Durante la primera década del siglo XXI, el denominado regionalismo abierto comenzó a convivir con modelos que otorgaban una mayor relevancia a las dimensiones políticas y sociales. Este nuevo ciclo denominado “regionalismo posliberal” o “poshegemónico”, ampliando la integración más allá de los aspectos exclusivamente económicos y comerciales (Sanahuja 2009; Briceño Ruiz, 2014).

El bloque reflejó este cambio con la firma del Consenso de Buenos Aires de 2003 y una agenda más vinculada al desarrollo sostenible, la inclusión social y la reducción de las desigualdades. Sin embargo, también comenzaron a evidenciarse problemas relacionados con las asimetrías entre los Estados parte, el incumplimiento de los compromisos asumidos, las diferencias políticas y las disputas comerciales. Estas circunstancias provocaron distintas discordancias entre sus miembros y otorgaron cada vez mayor peso a las ideas de flexibilizar, modernizar o alcanzar un “sinceramiento” del Mercosur.

En los últimos quince años, el bloque ha atravesado altos y bajos, generalmente vinculados con la denominada “falta de voluntad política”, las diferencias entre los gobiernos y la adopción de medidas unilaterales que terminaron debilitando su funcionamiento. Esta situación plantea la necesidad de reestructurar al Mercosur frente a un contexto internacional cada vez más fragmentado y conflictivo, pero sin desconocer la importancia que continúa representando para sus miembros, especialmente para Uruguay.

5.2 Desafíos y oportunidades de reconfiguración del Mercosur

11

Uno de los principales desafíos que presenta el Mercosur es la dificultad de sus miembros para alcanzar decisiones en conjunto. La ya mencionada falta de voluntad política puede entenderse como la incompatibilidad de los gobiernos para avanzar en determinados aspectos de la integración, aunque también ha sido señalada como una idea utilizada para explicar fracasos cuya casualidad resulta mucho más compleja (Santos-Carrillo, 2023). Estas diferencias reducen la efectividad de los mecanismos regionales y retrasan el avance de la integración.

Más allá del ámbito político, el Mercosur enfrenta dificultades en su integración económica y productiva. Los Estados parte aún dependen fuertemente de la exportación de materias primas, limitando su competitividad frente a economías con una mayor incorporación tecnológica y valor agregado. Para Barreto (2022), la creciente desintegración productiva regional y la concentración de la canasta exportadora del Mercosur forman parte de un mismo problema.

Esto se observa incluso en la composición de las exportaciones de sus miembros. Brasil mantiene una fuerte presencia de productos como soja, pollo y ganado; Argentina, de harina, soja y ganado; Paraguay, pese a ser un importante exportador de energía eléctrica de fuente renovable, mantiene una producción vinculada a la carne bovina y soja; mientras Uruguay presenta una elevada participación de la celulosa, carne bovina y soja (Monges, 2022; Uruguay XXI, 2024a). Esta concentración reduce las posibilidades de avanzar hacia una mayor diversificación del comercio regional.

A ello se suma el crecimiento de China como uno de los principales destinos comerciales de los miembros del Mercosur. De acuerdo con la CEPAL (2024), China ha

desplazado a los miembros del Mercosur en la provisión de manufacturas con mayor valor agregado, debilitando parte del comercio intrarregional y redirigiendo las exportaciones hacia mercados extrarregionales. Paikin y Dulcich (2017) ya advertían que esta situación había provocado un estancamiento del comercio intrabloque frente al crecimiento del mercado chino.

En segundo lugar, la agenda del Mercosur ha estado centrada en la necesidad de fortalecer la integración mediante la modernización de sus mecanismos de funcionamiento. El AEC, la libre circulación intrazona, el Régimen de Origen del Mercosur (ROM) y el mantenimiento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) han formado parte de los principales instrumentos discutidos para alcanzar una mayor modernización del bloque (Gayá et al., 2019). En el caso del ROM, a partir del 18 de julio de 2024 entró en vigor un nuevo régimen conforme a la Decisión del Consejo del Mercado Común 05/2023, con el objetivo de modernizar y facilitar el comercio dentro del bloque (Mercosur, 2024).

Otro desafío para mejorar las condiciones comerciales del Mercosur es avanzar en los acuerdos negociados o en negociación con terceros Estados y bloques. Ante la proliferación de acuerdos comerciales regionales, el Mercosur ha encontrado dificultades para adaptarse con la misma velocidad al nuevo entorno internacional. En los últimos años, el bloque avanzó en acuerdos con la Unión Europea, EFTA y Singapur, mientras mantiene negociaciones o acercamientos con distintos países de Asia, América y Medio Oriente (Pena et al., 2023). La concreción de estos acuerdos resulta relevante para ampliar sus mercados y reducir la dependencia de un número limitado de socios comerciales.

No obstante, uno de los puntos de conflicto constante ha sido la Decisión 32/00, que establece el compromiso de los Estados parte de negociar acuerdos comerciales con terceros de manera conjunta. Durante el gobierno de Lacalle Pou, esta decisión fue señalada reiteradamente como una de las principales limitaciones para alcanzar una mayor flexibilización del Mercosur. Uruguay ha sostenido que el bloque no puede impedir permanentemente que un Estado vele por sus intereses nacionales cuando no existe consenso para avanzar en nuevas negociaciones.

Desde el punto de vista jurídico, esta discusión presenta distintas interpretaciones. En un informe jurídico solicitado por el gobierno uruguayo se concluyó que la Decisión 32/00 no constituiría una limitación jurídica para Uruguay debido a que no fue incorporada a su ordenamiento interno, posibilitando la suscripción de acuerdos con terceros sin el aval de los demás Estados (Natalevich, 2018). Desde esta posición, la falta de internalización de la decisión permitiría al país defender una mayor autonomía en el manejo de su política comercial.

En contraposición, los defensores de la Decisión 32/00 sostienen que esta no representa únicamente una restricción, sino que reafirma compromisos ya establecidos en el Tratado de Asunción. Su artículo 1 establece la necesidad de adoptar una política comercial común frente a terceros Estados o agrupaciones de Estados. Desde esta lógica, permitir negociaciones individuales podría debilitar el funcionamiento de la unión aduanera y profundizar la fragmentación del bloque.

En este punto se encuentra una de las principales tensiones que enfrenta Uruguay: permanecer dentro de un proceso de integración que continúa siendo fundamental

para sus intereses regionales y que, al mismo tiempo, procura un mayor margen de maniobra para ampliar sus relaciones comerciales. La flexibilización del Mercosur no significa necesariamente abandonar el bloque, sino discutir hasta qué punto sus mecanismos actuales permiten a sus miembros adaptarse a las transformaciones del comercio internacional.

5.3 Estrategia comercial de Uruguay en el Mercosur y su proyección global

Uruguay se ha involucrado en la dinámica del Mercosur mediante períodos de acercamiento y distanciamiento con sus socios. Desde su incorporación al bloque, el país ha intentado mantener un equilibrio entre la integración regional y la defensa de sus intereses nacionales. Durante los gobiernos de Tabaré Vázquez y de Lacalle Pou se reiteró la necesidad de una mayor flexibilidad dentro del Mercosur, especialmente ante la falta de consenso y voluntad política por los demás miembros.

En los últimos años, Uruguay ha intensificado la búsqueda por diversificar sus relaciones comerciales para contar con una mayor independencia frente a las limitaciones del bloque. Esta posición quedó reflejada en el intento de avanzar hacia un TLC con China y en la presentación de la solicitud de ingreso al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (CPTPP). Ambas iniciativas expresan la voluntad uruguaya de ampliar los mercados para sus bienes y servicios, reduciendo su dependencia exclusiva de la región.

Estas decisiones también permiten retomar el concepto de autonomía estratégica planteado en el marco teórico. Uruguay no dispone de las mismas capacidades económicas y políticas que Argentina y Brasil, por lo que la diversificación de sus vínculos externos constituye una herramienta para reducir su dependencia y ampliar sus alternativas de inserción internacional. La visión uruguaya parte de una política exterior aperturista, contemplando la posibilidad de avanzar hacia nuevos mercados sin que esto implique una denuncia del Tratado de Asunción o una salida del Mercosur.

El Plan Estratégico de Política Exterior 2020-2025 está orientado a establecer entre sus directrices el fortalecimiento del prestigio y la confiabilidad internacional del Uruguay y la profundización de su inserción comercial internacional (MRREE, 2020). Durante esta gestión, la proyección hacia el Pacífico adquirió una mayor relevancia, buscando profundizar las relaciones con China, avanzar en los acuerdos negociados por el Mercosur y presentar su solicitud de ingreso al CPTPP.

El cambio de gobierno en 2025 no elimina necesariamente esta necesidad de diversificación. Las bases programáticas del Frente Amplio y las bases de la política exterior de Uruguay 2025-2030 mantienen la idea de un Uruguay abierto e integrado con la región y el mundo, aunque con un mayor énfasis en el fortalecimiento del Mercosur y la integración latinoamericana (Frente Amplio, 2024; MRREE, 2025). De esta manera, las diferencias entre ambos gobiernos se encuentran más vinculadas con los instrumentos y prioridades utilizados que con la necesidad de ampliar la presencia internacional del país.

En este sentido, la estrategia comercial uruguaya se enfrenta a una doble necesidad. Por un lado, mantener y fortalecer su participación en el Mercosur, considerando la proximidad geográfica, económica e histórica que mantiene con Argentina, Brasil y Paraguay. Por otro, continuar ampliando sus relaciones extrarregionales para reducir

su vulnerabilidad frente a las crisis regionales y aprovechar nuevas oportunidades comerciales. Este equilibrio constituye uno de los principales desafíos para la inserción internacional uruguaya durante los próximos años.

5.4 Síntesis de los desafíos y oportunidades

Las complicaciones internas del bloque, las diferencias entre sus miembros, el AEC y la discusión sobre la flexibilización continuarán presentes en la agenda del Mercosur. Uruguay tendrá que estar atento y ser perspicaz ante estas instancias, procurando defender sus intereses nacionales sin desconocer la importancia que representa la integración regional.

La salida del organismo no parece ser la vía ni tampoco la forma, ya que Uruguay comparte frontera, relaciones económicas y un contexto histórico muy próximo con sus socios. Sin embargo, ante una falta prolongada en consenso, la posibilidad de alcanzar una mayor flexibilización resulta uno de los medios más prometedores para estrechar las relaciones comerciales y económicas del país con el mundo.

Dejar el Mercosur no es una opción; implementar políticas conjuntas, establecer una agenda común que permita avanzar en la integración e incrementar el comercio entre sus miembros, oportunidades para Uruguay frente a economías emergentes y otros bloques comerciales, mientras le permitirían reducir la dependencia exclusiva de sus socios tradicionales.

La región, con sus altibajos, continuará influyendo en el destino de Uruguay. Aunque su fortaleza ha sido siempre su prestigio, de prestigio las economías no viven. En consecuencia, Uruguay tendrá que continuar adaptando su política exterior y comercial para generar condiciones más favorables a sus intereses nacionales. Solamente así podrá mantener su integración regional y, al mismo tiempo, posicionarse de manera más sólida ante la región y el mundo.

6. Estrategias y oportunidades para la integración internacional de Uruguay

Luego de analizar los desafíos que presenta el sistema multilateral y las limitaciones que enfrenta Uruguay dentro del Mercosur, resulta necesario comprender cuáles son las herramientas internas que el país puede aprovechar para mejorar su inserción internacional. Uruguay no dispone de escala económica, territorial o demográfica de otros Estados de la región, por lo que su estrategia debe concentrarse en optimizar los recursos disponibles, fortalecer sus capacidades institucionales y avanzar hacia sectores que le permitan generar un mayor valor agregado. De esta manera, la diversificación productiva, la cooperación internacional, la innovación, la transformación digital y la atracción de inversiones se presentan como oportunidades para sostener una mayor autonomía estratégica.

Estas estrategias no deben observarse de manera aislada. La capacidad de Uruguay para ampliar su presencia en el exterior depende también de la articulación entre el Estado, las empresas públicas y privadas, la academia y los organismos internacionales. En virtud de ello, el presente capítulo analiza algunos de los instrumentos que pueden contribuir a reducir las vulnerabilidades del país y fortalecer su posicionamiento en la región y el mundo.

6.1 Diversificación productiva y aprovechamiento de recursos

La optimización de los recursos resulta fundamental para la economía uruguaya. Las bases programáticas del Frente Amplio (2024, p. 16) plantean la necesidad de alcanzar un “desarrollo productivo sostenible”, donde el aprovechamiento de los recursos se encuentre acompañado por políticas destinadas a la protección del medio ambiente. En este aspecto, Uruguay ha desarrollado desde los años noventa distintos instrumentos normativos y políticas públicas vinculadas con el cambio climático y el desarrollo sostenible (Ibarra González, 2022).

Sin embargo, la gestión eficiente de los recursos no debe concentrarse únicamente en su preservación. Uruguay mantiene una matriz exportadora fuertemente vinculada a bienes tradicionales como la carne bovina, la celulosa, los productos lácteos, el arroz y la soja. Este modelo ha permitido sostener una posición relevante en determinados mercados, pero también demuestra las dificultades para diversificar la producción e incorporar un mayor valor agregado. En este sentido, Uruguay deberá evitar que su inserción internacional dependa exclusivamente de la exportación de materias primas.

Esta situación se vincula con una problemática más amplia del Sur global. Fornillo (2023) plantea la necesidad de desarrollar proyectos que trasciendan la dependencia de los recursos naturales y el denominado “colonialismo verde” (p. 50), especialmente ante una transición energética que aumenta la demanda internacional de materias primas. Para Uruguay, la autonomía estratégica también implica aprovechar sus recursos sin quedar condicionado únicamente a las necesidades productivas de los países desarrollados.

Una de las oportunidades que dispone el país se encuentra en la transformación energética. Uruguay ha impulsado una estrategia vinculada al hidrógeno verde, considerada por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) como uno de los ejes de la segunda transición energética nacional (MIEM, 2023). La producción de este recurso podría ampliar las capacidades del país en la economía verde, atraer nuevas inversiones y generar actividades con un mayor componente tecnológico. A nivel regional, Uruguay podría promover una mayor coordinación dentro del Mercosur en temas vinculados con energías renovables y transición energética, evitando que cada Estado avance de manera completamente aislada.

Por lo tanto, la diversificación productiva no supone abandonar los sectores tradicionales que han sostenido históricamente las exportaciones uruguayas, sino complementarlos con nuevas actividades. La agroindustria, la economía verde, los servicios y la tecnología pueden generar una matriz más amplia, capaz de reducir la vulnerabilidad frente a los cambios de precios internacionales y abrir nuevas oportunidades de integración económica.

6.2 Cooperación internacional y capacidades institucionales

La AUCI desempeña un papel relevante en este proceso. La Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030 plantea una hoja de ruta destinada a responder al nuevo contexto nacional e internacional y coordinar las estrategias del país con sus objetivos de desarrollo (AUCI, 2018). Este tipo de instrumento permite que la cooperación no dependa exclusivamente de iniciativas aisladas, sino que se incorpore dentro de una política nacional de inserción internacional.

En el ámbito regional, Uruguay también dispone de mecanismos como el FOCEM, capaz de financiar proyectos vinculados con infraestructura, desarrollo tecnológico y cadenas productivas. Estos instrumentos pueden ser utilizados para reducir algunas de las asimetrías presentes dentro del bloque y mejorar las condiciones logísticas y productivas del país. De la misma manera, los espacios de diálogo entre autoridades, empresas, sociedad civil y academia permiten identificar problemas que no siempre son resueltos exclusivamente desde los gobiernos.

A nivel nacional, los organismos y distintos ministerios involucrados cumplen funciones complementarias en esta estrategia. El desafío se encuentra en mejorar su coordinación, evitando una dispersión de políticas y logrando que la cooperación, la promoción de inversiones y la política exterior respondan a objetivos comunes. Para Uruguay, la capacidad institucional se transforma así en un recurso estratégico.

6.3 Innovación, servicios y transformación digital

La innovación y la transformación digital se presentan como una de las principales oportunidades para diversificar la inserción internacional uruguaya. A diferencia de los bienes tradicionales, los servicios globales permiten ampliar la participación del país en actividades con un mayor valor agregado y con una menor dependencia de los recursos naturales. Uruguay ha avanzado en esta dirección, logrando que los servicios globales ocupen una posición cada vez más relevante dentro de sus exportaciones (Uruguay XXI, 2024b).

El desarrollo de estas actividades depende de la capacidad del país para sostener una infraestructura tecnológica adecuada, formar capital humano y generar un marco regulatorio favorable. Katz (2018) advierte que la disponibilidad y capacitación de la fuerza laboral resulta esencial para la transformación digital en América Latina. En el caso uruguayo, iniciativas como el Plan Ceibal, la digitalización de los servicios públicos y la articulación entre el sector público, privado y académico han permitido construir una base favorable para el desarrollo de nuevas capacidades.

La inteligencia artificial también forma parte de este proceso. Uruguay cuenta con una Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 2024-2030, orientada a establecer un marco de gobernanza para su desarrollo y utilización de manera responsable y segura (AGESIC, 2024). Esta tecnología puede convertirse en una oportunidad para aumentar la productividad, mejorar los servicios públicos y desarrollar nuevas actividades económicas. Sin embargo, Muñoz y Moreno-Izquierdo (2018) advierten que los países que no logren desarrollar capacidades tecnológicas corren el riesgo de transformarse en economías dependientes de la importación de tecnología.

En este sentido, la economía digital requiere algo más que la incorporación de nuevas tecnologías. Stolik (2023) señala la necesidad de contar con un marco regulatorio, infraestructura, capital humano y una transformación de los procesos comerciales y financieros. Uruguay dispone de condiciones favorables para avanzar en esta dirección y consolidarse como un polo tecnológico regional, pero deberá mantener de manera continua la inversión en educación, ciberseguridad, protección de datos e innovación.

La transformación digital también puede proyectarse hacia la política exterior. El Plan Estratégico de Política Exterior 2020-2025 planteó la necesidad de fortalecer la diplomacia digital, incorporando nuevas herramientas a la diplomacia comercial, económica y política. Para Arteaga y Blanco (2021), la diplomacia digital constituye al mismo tiempo un reto y una oportunidad para Uruguay. Su utilización puede mejorar la promoción de los intereses nacionales, facilitar el intercambio de información y fortalecer la presencia del país en los nuevos espacios de gobernanza tecnológica.

6.4 Atracción de inversiones y herramientas para el desarrollo

La atracción de inversión extranjera directa se encuentra estrechamente relacionada con la capacidad de Uruguay de transformar su estructura productiva. La estabilidad institucional, la seguridad jurídica y la existencia de instrumentos de promoción han permitido que el país se presente como un destino favorable para las inversiones. Entre estas herramientas se encuentran la Ley de Inversiones y el régimen de zonas francas, que ofrecen incentivos para la instalación y expansión de empresas nacionales y extranjeras.

Uruguay XXI cumple un papel central en esta estrategia al promover la imagen país, apoyar las exportaciones y facilitar la llegada de nuevas inversiones. Los informes del organismo destacan como ventajas del Uruguay su ubicación estratégica, el marco regulatorio, el talento humano y las condiciones para hacer negocios (Uruguay XXI, 2024c). Estas características adquieren especial importancia en sectores vinculados con los servicios, la tecnología y las actividades de alto valor agregado.

La inversión extranjera, sin embargo, no debería ser entendida únicamente como una entrada de capital. Su aprovechamiento depende de la capacidad de generar transferencia tecnológica, empleo calificado y vínculos con las empresas nacionales. Uruguay ha registrado importantes flujos de inversión durante las últimas décadas (Uruguay XXI, 2019), pero el desafío consiste en dirigir una parte cada vez mayor hacia sectores capaces de diversificar la economía y fortalecer las cadenas de valor nacionales.

Las empresas públicas también pueden contribuir a esta estrategia. UTE, ANCAP, ANTEL y otras entidades estatales participan en sectores esenciales como energía, telecomunicaciones e infraestructura. Su articulación con empresas privadas, centros de innovación y emprendimientos tecnológicos puede favorecer la transferencia de conocimientos y la expansión de nuevas actividades. Al mismo tiempo, la experiencia de empresas nacionales internacionalizadas demuestra que Uruguay dispone de capacidades para proyectar productos y servicios más allá de su mercado interno.

En consecuencia, la atracción de inversiones debe vincularse con una visión de desarrollo de largo plazo. El objetivo no debería limitarse a aumentar los flujos de capital, sino utilizarlos para fortalecer sectores estratégicos, generar capacidades nacionales y mejorar la posición uruguaya dentro de las cadenas de valor regionales y globales.

6.5 Síntesis de las oportunidades estratégicas

Uruguay dispone de distintas herramientas para mejorar su inserción internacional, aunque su aprovechamiento dependerá de la capacidad de coordinarlas bajo una estrategia común. La diversificación productiva y energética puede reducir la dependencia de los bienes tradicionales; la cooperación internacional permite adquirir conocimientos y fortalecer capacidades; la transformación digital y los servicios ofrecen oportunidades de mayor valor agregado; mientras que la inversión extranjera puede contribuir al desarrollo de nuevos sectores cuando se encuentra acompañada por políticas nacionales adecuadas.

Estas oportunidades se encuentran directamente vinculadas con la autonomía estratégica desarrollada en el marco teórico. Para Uruguay, alcanzar una mayor autonomía no significa actuar de manera aislada, sino disponer de suficientes capacidades para elegir entre distintas alternativas y reducir su vulnerabilidad frente a decisiones adoptadas por terceros Estados o bloques. La integración regional continúa siendo fundamental, pero debe complementarse con políticas internas capaces de mejorar la competitividad y ampliar la presencia del país en otros mercados.

En definitiva, la escala de Uruguay no necesariamente constituye una limitación absoluta. Su estabilidad institucional, la experiencia acumulada en cooperación, el desarrollo de los servicios y la transformación digital pueden ser aprovechados para construir una inserción internacional del país. El desafío estará en transformar estas ventajas en políticas de largo plazo que trasciendan los cambios de gobierno y permitan al país adaptarse a un sistema internacional cada vez más competitivo y fragmentado.

7. Desafíos y recomendaciones estratégicas para Uruguay

A partir de los desafíos analizados y de las oportunidades que Uruguay dispone para fortalecer su inserción internacional, resulta elemental delinear recomendaciones que permitan articular sus fortalezas frente al escenario global. El objetivo no consiste en presentar soluciones aisladas, sino en identificar aquellos lineamientos que puedan ser sostenidos a mediano y largo plazo, contemplando las limitaciones estructurales del país, su pertenencia al Mercosur y la necesidad de mantener una política exterior abierta al mundo.

Uruguay ha logrado construir una imagen de país confiable, estable y respetuoso del derecho internacional. Pese a ello, estas ventajas no son suficientes por sí solas para compensar las limitaciones de su economía, la dependencia de factores externos y que está situada entre dos socios de mayor escala. El desafío central consiste en transformar esas limitaciones en oportunidades, combinando la continuidad de sus activos tradicionales con una estrategia más flexible en materia comercial, productiva, tecnológica e institucional.

7.1 Fortalecimiento del Mercosur y diversificación internacional

El primer desafío recae en la estructura del Mercosur. La rigidez en materia comercial, la falta de consensos entre los Estados parte y las dificultades para avanzar en negociaciones externas han generado tensiones recurrentes. Como fue analizado anteriormente, Uruguay necesita compatibilizar su interés por una mayor flexibilidad con la permanencia en un bloque que continúa siendo fundamental por razones económicas, geográficas e históricas.

En este caso, defendemos que Uruguay deberá permanecer en el Mercosur, pero continuar promoviendo su flexibilización y modernización. Esto implica mantener la discusión sobre la Decisión 32/00, explorar mecanismos que permitan avanzar en áreas como el comercio digital y servicios y, al mismo tiempo, fortalecer la cooperación regional en infraestructura, logística y energía. La flexibilización no debería ser entendida como una ruptura del proceso de integración, sino como un instrumento para evitar que la falta de consenso termine inmovilizando a sus miembros.

A su vez, la fragmentación del sistema multilateral y la pérdida de eficiencia de algunos organismos internacionales condicionan la capacidad de acción de Uruguay. Frente a esta situación, el país deberá sostener una diplomacia activa, diversificando sus vínculos y evitando depender exclusivamente de algunos socios. China continuará siendo relevante, pero también deberán aprovecharse las oportunidades que puedan surgir con nuevas asociaciones estratégicas. El objetivo gubernamental, es, o debería serlo, ofrecer lineamientos prácticos y coherentes con la realidad nacional, aprovechando las oportunidades que presenta el contexto internacional.

19

7.2 Transformación productiva, tecnológica y sostenible

Un segundo grupo de desafíos se encuentra relacionado con la estructura productiva uruguaya. Aunque el país ha avanzado en la diversificación hacia los servicios globales y la economía del conocimiento, prevalece el perfil exportador concentrado en pocos bienes tradicionales. Esta situación expone a Uruguay a los cambios de los precios internacionales y a las variaciones de la demanda de sus principales mercados. Superar este modelo exige sostener políticas industriales y de innovación de mediano y largo plazo que permitan incorporar mayor valor agregado a la producción nacional.

Frente a esta situación, Uruguay deberá continuar invirtiendo en infraestructura, educación técnica, inteligencia artificial, ciberseguridad y digitalización de los procesos productivos. A su vez, recomendamos revisar y actualizar los instrumentos existentes, entre ellos el régimen de zonas francas y la Ley de Inversiones, con el objetivo de mantener condiciones competitivas para la captación de inversiones vinculadas con sectores tecnológicos y de mayor valor agregado.

Otro desafío transversal corresponde a la sostenibilidad y el cambio climático. Los mercados internacionales presentan estándares ambientales cada vez más exigentes, vinculados con la huella de carbono, la trazabilidad y las certificaciones de origen. Uruguay ha avanzado en energías renovables y dispone de oportunidades vinculadas con el hidrógeno verde y la economía sostenible. Sin embargo, deberá evitar que la

adaptación a estos estándares se transforme únicamente en un aumento de costos para sus productores. La transición ecológica debería ser aprovechada como una oportunidad para diferenciar la producción uruguaya y acceder a mercados que valoren estos atributos.

7.3 Fortalecimiento institucional y política exterior de Estado

En materia política e institucional, Uruguay deberá sostener una estrategia de inserción internacional que trascienda los cambios de gobierno. Uruguay ha mantenido una importante continuidad en la defensa del multilateralismo, el derecho internacional y la integración regional, aunque existen diferencias entre los partidos sobre los instrumentos que deben utilizarse para alcanzar estos objetivos. Superar estas diferencias mediante consensos amplios permitiría fortalecer la credibilidad uruguaya y aumentar la efectividad de sus negociaciones internacionales.

Esta política de Estado también requiere una mejor coordinación entre los organismos nacionales, las empresas públicas, el sector privado y la academia. La inserción internacional no depende exclusivamente de la Cancillería, sino de la capacidad del país para coordinar políticas comerciales, productivas, tecnológicas, ambientales y de cooperación bajo objetivos comunes. Evitar la dispersión institucional permite utilizar de manera más eficiente los recursos disponibles.

A esto se suma la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y humanas vinculadas con la política exterior. La creciente complejidad de las negociaciones comerciales, ambientales y digitales exige profesionales capaces de actuar en áreas cada vez más especializadas. El prestigio de Uruguay y de su Cancillería constituye una ventaja, pero estos deberán encontrarse acompañados por recursos suficientes para responder de manera clara y eficiente frente a las nuevas exigencias del sistema internacional.

7.4 Financiamiento, inversiones y autonomía estratégica

El financiamiento del desarrollo constituye otro desafío para Uruguay. Al haber mejorado sus indicadores y encontrarse entre los países de renta media alta, el acceso a determinados fondos de cooperación internacional se ha restringido. Esta situación puede afectar proyectos sociales, educativos y tecnológicos que requieren financiamiento externo, por lo que el país deberá aprovechar con mayor eficiencia los mecanismos de cooperación Sur-Sur y triangular, los organismos regionales y las instituciones financieras internacionales.

También existe una competencia cada vez mayor por la captación de inversión extranjera. Uruguay no cuenta con la escala de Argentina o Brasil para competir exclusivamente mediante el tamaño de su mercado, debiendo reforzar aquellos elementos que lo distinguen, como la estabilidad democrática, la seguridad jurídica, la previsibilidad económica, el talento humano y un marco favorable para los negocios. La inversión extranjera debería orientarse, en la medida de lo posible, hacia actividades que generen transferencia tecnológica, empleo calificado y vínculos con empresas nacionales, evitando que su impacto se limite únicamente al ingreso de capital.

En tercer lugar, estas recomendaciones se encuentran vinculadas con la autonomía estratégica desarrollada en el marco teórico. Uruguay no puede aislarse del mundo ni tampoco quedar alineado de manera permanente con una potencia o bloque específico. Su autonomía dependerá de la capacidad de fortalecer sus capacidades internas y adaptar sus relaciones externas de acuerdo con las circunstancias. La denominada autonomía líquida permite comprender esta posición, donde la flexibilidad no supone ausencia de estrategia, sino la capacidad de elegir entre distintas alternativas sin abandonar los intereses nacionales.

En definitiva, Uruguay deberá combinar su permanencia en el Mercosur con una mayor apertura internacional, transformar progresivamente su estructura productiva, profundizar la digitalización, atraer inversiones de mayor calidad y sostener una política exterior de Estado. Convertir la incertidumbre internacional en oportunidades reafirma la necesidad de que Uruguay articule estos elementos bajo una visión de largo plazo, manteniendo su autonomía y aprovechando los espacios de cooperación disponibles.

8. Conclusiones

8.1 Conclusiones generales

Este trabajo de investigación permitió constatar que, durante el período 2010-2025, Uruguay logró sostener una política exterior marcada por la continuidad institucional y la defensa del multilateralismo, privilegiando sus mecanismos internos para compensar su reducida escala. Sin embargo, el país continúa limitado por cambios sustantivos en el escenario regional e internacional y por condiciones estructurales de su economía.

El análisis realizado demuestra que Uruguay ha priorizado una estrategia de diversificación de vínculos comerciales y políticos, evitando subordinarse de manera exclusiva al Mercosur o a una potencia extrarregional. La política aperturista aplicada por los distintos gobiernos le ha permitido generar cierto margen de autonomía estratégica, pese a ser relativa y presentar costos diplomáticos frente a sus principales socios. La búsqueda de flexibilización dentro del Mercosur constituye una manifestación concreta de la tensión existente entre la pertenencia al bloque y la necesidad de ampliar las oportunidades externas.

El sistema multilateral ha sufrido diversos cambios, caracterizados por la fragmentación y la creciente rivalidad geopolítica. La disputa comercial entre China y Estados Unidos, los conflictos internacionales y los efectos de la pandemia sobre el comercio mundial han coadyuvado a un escenario de incertidumbre. Para mantener su competitividad y preservar su credibilidad como socio confiable, Uruguay deberá continuar adaptando sus instrumentos de política exterior y fortalecer su capacidad de negociación.

En el plano regional, el estudio evidencia que la integración latinoamericana se mantiene limitada por falta de cohesión política y por una escasa cesión de soberanía. Procesos como el Mercosur, la Alianza del Pacífico o incluso la CELAC no han logrado superar varios de los obstáculos históricos de la región, como la politización ideológica, la volatilidad institucional y las asimetrías existentes entre sus miembros. Estos espacios

continúan siendo importantes para Uruguay, aunque exigen una diplomacia cada vez más pragmática y flexible.

Otra variable constatada en este trabajo surge cuando Uruguay logra articular de manera coherente sus políticas internas con los compromisos externos. La digitalización, la economía del conocimiento y los servicios globales de exportación se han perfilado como sectores estratégicos en los que el país puede proyectar sus ventajas comparativas. Factores como la diversificación productiva, la cooperación internacional y la atracción de inversiones adquieren también relevancia cuando se orientan hacia actividades que permitan generar mayor valor agregado y fortalecer las capacidades nacionales.

En el caso de la autonomía estratégica y el desarrollo económico, ambos ejes figuran como puntos centrales para avanzar en la integración internacional. Uruguay no puede aislarse del mundo ni alinearse de manera permanente con las principales potencias. Por este motivo, el Estado ha aplicado una especie de esquema híbrido en sus relaciones externas, preservando su soberanía y procurando maximizar los beneficios de la cooperación internacional. La noción de autonomía líquida refleja el caso uruguayo, al situar al Estado como un país que adapta sus vínculos de acuerdo con las circunstancias y fortalece, al mismo tiempo, las capacidades internas para que su autonomía no sea solamente formal.

Un cuestionamiento crítico identificado en la investigación surge entre la necesidad de crecimiento económico y los compromisos de sostenibilidad ambiental. Uruguay ha avanzado hacia una economía más verde y ha transformado parte de este desafío en una oportunidad. Las políticas estatales favorables, como las energías renovables, el hidrógeno verde y la incorporación de estándares ambientales, lo posicionan mejor internacionalmente, siempre y cuando estas políticas no se traduzcan únicamente en mayores costos para los sectores productivos nacionales.

En términos políticos y diplomáticos, Uruguay ha desempeñado un rol de mediador y facilitador, aprovechando su perfil moderado y una larga tradición jurídica. Esto le ha otorgado prestigio y visibilidad al MRREE, aumentando también las exigencias sobre su política exterior. La creciente complejidad de las negociaciones comerciales, tecnológicas, ambientales y digitales requiere de mayores capacidades técnicas y humanas para responder de manera clara y eficiente a los desafíos futuros.

A modo de resumen, podemos identificar dos características. El primero es que Uruguay debe sostener y profundizar sus activos tradicionales como la estabilidad democrática, la seguridad jurídica y la condición de ser un socio confiable. Por otra parte, debe abocarse a una intensa búsqueda de transformación estructural con el objetivo de insertarse en cadenas globales de mayor valor agregado para así aprovechar los espacios de cooperación internacional. El futuro de Uruguay dependerá de su capacidad para combinar estos dos aspectos y convertir sus limitaciones estructurales en oportunidades estratégicas.

8.2 Escenarios prospectivos para la inserción internacional de Uruguay

A partir de las conclusiones alcanzadas, resulta posible plantear distintos escenarios prospectivos sobre el futuro de la inserción internacional uruguaya. Estos escenarios no pretenden predecir de manera exacta el comportamiento de Uruguay ni de sus socios,

sino presentar posibles caminos que podrían surgir de las transformaciones del sistema internacional y regional. Planteamos tres escenarios: dos donde Uruguay permanece dentro del Mercosur y un tercero, de carácter más extremo, donde se produciría su salida del bloque.

Como primer escenario, planteamos un mayor acercamiento de Uruguay y del Mercosur hacia los Estados Unidos. La sintonía política que puede existir entre determinados gobiernos de la región y Washington podría abrir nuevos espacios de negociación, pese a las diferencias que persisten entre Brasil y los Estados Unidos. Bajo esta posibilidad, podría producirse una aproximación comercial más amplia entre América del Norte y el Mercosur, incorporando áreas como el comercio digital, la seguridad energética, los servicios y la innovación tecnológica.

Para Uruguay, un escenario de estas características permitiría ampliar el acceso a un mercado de alto valor agregado, atraer nuevas inversiones y profundizar la cooperación tecnológica. También podría fortalecer la diversificación comercial del país y reducir parte de su dependencia de los mercados regionales y asiáticos. Sin embargo, un acercamiento demasiado pronunciado con Washington podría generar tensiones con Brasil y con otros miembros del Mercosur, afectando la imagen que Uruguay ha procurado mantener frente al mundo. El beneficio económico tendrá que ser acompañado por una diplomacia capaz de evitar un alineamiento rígido que contradiga la autonomía estratégica defendida en este trabajo.

Como segundo escenario, planteamos una profundización del acercamiento entre el Mercosur y China. La posibilidad de un acuerdo comercial entre ambos modificaría de manera importante la dinámica externa del bloque y permitiría a Uruguay alcanzar un objetivo que ha estado presente durante los últimos años, es decir, mejorar sus condiciones de acceso al mercado chino. Para que este escenario avance, una de las principales transformaciones tendría que ocurrir en Paraguay, debido a sus relaciones diplomáticas con Taiwán y la ausencia de vínculos oficiales con Pekín.

Un acuerdo Mercosur-China podría generar oportunidades para Uruguay en los sectores tradicionales, los servicios digitales, la infraestructura logística, la energía y el ingreso de capital chino. Al negociar como bloque, los miembros del Mercosur también podrían contar con un mayor poder de negociación que el que tendrían individualmente. No obstante, este escenario presenta riesgos. La creciente importancia de China en las exportaciones regionales podría profundizar la dependencia del ciclo económico chino y reforzar una estructura comercial basada en materias primas. En consecuencia, el acercamiento debería acompañarse de una estrategia destinada a diversificar la producción y evitar que el Mercosur sea observado únicamente como proveedor de recursos naturales.

Una tercera posibilidad sería la drástica salida de Uruguay del Mercosur. Este escenario conllevaría importantes riesgos, desde la pérdida de acceso preferencial a los mercados del bloque hasta una reducción de su poder de negociación regional. También exigiría un esfuerzo mucho mayor de los organismos nacionales para diseñar una nueva estrategia de inserción internacional, fortalecer los recursos humanos y técnicos, construyendo redes comerciales alternativas. Uruguay tendría que apoyarse aún más en su reputación como país confiable y en su capacidad para negociar acuerdos de manera individual.

La retirada del Mercosur podría otorgar una mayor libertad formal para negociar acuerdos bilaterales con actores como China, India, Estados Unidos o incluso buscar nuevas modalidades de vinculación con la Unión Europea. Los casos de Chile y Costa Rica permiten observar cómo Estados de escala similar a la uruguaya pueden construir una red amplia de acuerdos comerciales de manera individual. Sin embargo, la situación uruguaya presenta características distintas por su ubicación geográfica, su relación histórica con Argentina y Brasil y la importancia que mantiene el comercio regional. Por este motivo, una eventual salida debería ser comprendida como un escenario extremo ante la persistencia de rigideces normativas, la falta de consenso y bloqueos prolongados, y no como una recomendación principal de esta investigación.

Los tres escenarios presentan oportunidades y riesgos diferentes. Un mayor acercamiento a los Estados Unidos podría ampliar el acceso a mercados de alto valor agregado. Una profundización de las relaciones con China ampliaría el comercio y las inversiones, aunque estaría sujeto a incrementar la dependencia económica. Por último, su partida del Mercosur aumentaría la libertad de negociación del país, pero esto implicaría altos costos comerciales, políticos e institucionales considerablemente mayores.

En virtud de lo mencionado, la opción que parece más coherente con la trayectoria uruguaya continúa siendo la combinación entre permanencia en el Mercosur, búsqueda de una mayor flexibilización, la diversificación de mercados y el fortalecimiento de sus capacidades internas. La autonomía estratégica no implica elegir definitivamente entre Estados Unidos, China o la región. Uruguay debe definir y contar con instrumentos suficientes para relacionarse con todos ellos sin quedar subordinado de manera permanente a ninguno.

En síntesis, la coyuntura regional e internacional en la que se encuentra Uruguay ha traído aparejadas transformaciones profundas que condicionarán su inserción futura. El desafío central consiste en convertir sus limitaciones en oportunidades. La apertura de mercados y el establecimiento de nuevas alianzas pueden propiciar un camino más integracionista. En el futuro, Uruguay deberá no solo sacar partido de la proyección de China y Estados Unidos, sino también del crecimiento de India y de otros mercados emergentes, explorando alternativas que diversifiquen su dependencia y fortalezcan el perfil que el país proyecta a nivel global. Su efectividad dependerá de la capacidad de combinar la visión estratégica y el pragmatismo, manteniendo su autonomía nacional y aportando a la cooperación global. Convertir la incertidumbre internacional en oportunidad será el verdadero desafío de las próximas décadas.

Referencias bibliográficas

- Actis, E., & Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, (291), 114-126. <https://nuso.org/articulo/las-politicas-exteriores-de-america-latina-en-tiempos-de-autonomia-liquida/>
- AGESIC. (22 de noviembre, 2024). *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 2024-2030*. Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento. <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-co>

nocimiento/comunicacion/publicaciones/estrategia-nacional-inteligencia-artificial-2024-2030

- Ahcar, S., Galofre, O., & González, R. (2013). Procesos de integración regional en América Latina: un enfoque político. *Revista de economía del Caribe*, (11), 77-99. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S2011-21062013000100005&script=sci_arttext
- Aleman, C., & Vaccotti, P. (2021). *Experiencias de valoración de la cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR: los casos del Paraguay y el Uruguay*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://hdl.handle.net/11362/46991>
- Arteaga, J. J. (1 de agosto, 2017). *Influencia del imaginario histórico en la inserción internacional del Uruguay: Una aproximación*. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales. <https://curi.org.uy/analisis-09-2017/>
- Arteaga, M. M., & Blanco, A. M. (2021). *Uruguay y la necesidad de modernizar su estructura institucional para desarrollar su estrategia de inserción comercial internacional*. Universidad de Montevideo. <https://umontevideo.sharepoint.com/:b:/s/WebUM/EflEjZ1uXAFgh-6H4nXDIhsBG9SRNo9xKlm6G3HFtWfc0Q?e=cY6b5Z>
- AUCI. (2018). *Política de cooperación internacional de Uruguay para el desarrollo sostenible al 2030*. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/files/documentos/publicaciones/Politica%20de%20Cooperacion%20Internacional%20de%20Uruguay%20para%20el%20Desarrollo%20Sostenible%20al%202030.pdf>
- AUCI. (27 de febrero, 2023). *¿Qué es la cooperación Sur-Sur?* Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/politicas-y-gestion/es-cooperacion-sur-sur-0>
- Barceló, N. (2023). Flexibilización ¿para qué? Apuntes sobre la política exterior uruguaya hacia el Mercosur (2015-2022). *Desafíos*, 35(2), 1-29. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.12034>
- Barreto, V. (2022). ¿Flexibilización del Mercosur o ruptura? En G. Caetano & D. Hernández (Coords.), *30 años del Mercosur: trayectorias, flexibilización e interregionalismo* (137-146). Universidad de la República. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/10/Mercosur-30-an%CC%83os_libro-digital.pdf
- Bartesaghi, I. (2022). Uruguay y el Mercosur. En G. Caetano & D. Hernández (Coords.), *30 años del Mercosur: trayectorias, flexibilización e interregionalismo* (147-160). Universidad de la República. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/10/Mercosur-30-an%CC%83os_libro-digital.pdf
- Benzi, D., & Narea, M. (2018). El regionalismo latinoamericano, más allá de los «pos». El fin de ciclo y los fantasmas globales. *Nueva Sociedad*, (275), 44-59. <https://nuso.org/articulo/el-regionalismo-latinoamericano-mas-alla-de-los-pos/>
- Briceño Ruiz, J. (2014). Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. En W. Soto Acosta (Ed.), *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*, (23-33). https://eulacfoundation.org/system/files/digital_library/2023-07/doc_129.pdf#page=24

Briceño Ruiz, J. (2018). El estudio de la integración regional y del regionalismo en América Latina: entre la influencia europea y el pensamiento propio. *Análisis Político*, 31(94), 49-74. <https://doi.org/10.15446/apol.v31n94.78239>

Burian, C. L. (2017). El consenso de los partidos Colorado y Nacional en la política exterior uruguaya (1985-2005). *Revista de la Facultad de Derecho*, 42, 100-137. <https://doi.org/10.22187/rfd201716>

Caetano, G., Burian, C. L., & Luján, C. (2021). La política exterior de Uruguay durante el «ciclo progresista» (2005-2020): factores sistémicos, regionales y domésticos. En G. Caetano & M. Freigedo (Eds.), *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (295-320). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/37467>

CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Comisión Económica para América Latina. <https://hdl.handle.net/11362/2140>

CEPAL. (2024). *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR N° 7. Oportunidades y desafíos para la integración regional en un escenario de fragmentación mundial*. Comisión Económica para América Latina. <https://hdl.handle.net/11362/80464>

Chagas-Bastos, F. H. (2018). La invención de la inserción internacional: Fundaciones intelectuales y evolución histórica del concepto. *Análisis Político*, 31(94), 10-30. <https://doi.org/10.15446/apol.v31n94.78305>

Fernández Luzuriaga, W. (2012). La inserción internacional de Uruguay: una mirada desde las concepciones neorrealistas de las relaciones internacionales. En XI *Jornadas de Investigación Científica: la educación bajo la lupa*. Montevideo, setiembre 2012, (1-38). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/38571>

Fohs, M. (2024). El Mercosur frente a su tercera década. *Revista Política Austral*, 3(1), 15-41. <https://doi.org/10.26422/RPA.2024.0301.foh>

Fornillo, B. (2023). Las fronteras latinoamericanas del litio: Espejismos, guerras y desfossilización. *Nueva Sociedad*, (306), 38-50. <https://nuso.org/articulo/306-fronteras-latinoamericanas-del-litio/>

Frente Amplio. (2024). *Bases programáticas (2025-2030)*. Frente Amplio. <https://www.frenteamplio.uy/programa/propuesta-de-bases-programaticas-aprobadas-por-el-plenario-para-construir-el-uruguay-del-futuro/>

Gayá, R., Svarzamn, G., Campos, R., Rozemberg, R., & Makuc, A. (2019). *Informe Mercosur: hacia un cambio necesario*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001732>

Hernández, C. M. P. (2023). China vista desde Estados Unidos: entre el conflicto, la cooperación y la competencia. *Revista Política Internacional*, 5(1), 57-80. <http://portal.amelica.org/ameli/journal/332/3323725004/>

Ibarra González, M. V. (2022). Política de cambio climático en Uruguay: contribución a la gobernanza ambiental regional. En: *V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias*

Sociales (1-18). FLACSO Uruguay. <https://flacso.edu.uy/web/congreso/wp-content/uploads/2023/05/EJE60050652.pdf>

Jiménez Barrera, Y., & Sierra Lana, Y. (2017). La inserción internacional en cadenas globales de valor. *Economía y Desarrollo*, 158(2), 206-215. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425554493014>

Katz, R. L. (2018). *Capital humano para la transformación digital en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://hdl.handle.net/11362/43529>

Malamud, A. (2012). Las teorías de la integración regional y el estado del Mercosur. En A.D. de Klor (Dir.) y C. Harrington (Coord.), *El derecho en movimiento: en homenaje a Elena Highton* (281-308). Rubinzal – Culzoni Editore. <http://hdl.handle.net/10451/7482>

Mercosur. (15 de julio, 2024). *Nuevo Régimen de Origen del MERCOSUR entra a regir el 18 de julio*. Mercado Común del Sur. <https://www.mercosur.int/nuevo-regimen-de-origen-del-mercosur-rom-entra-a-regir-el-18-de-julio/>

MIEM. (10 de julio, 2023). *¿Qué es el hidrógeno verde y por qué Uruguay?* Uruguay. Ministerio de Industria, Energía y Minería. <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/politicas-y-gestion/es-hidrogeno-verde-uruguay>

Monges, R. E. (2022). Abordaje Exploratorio de la Política Exterior Paraguaya en Materia Comercial: MERCOSUR, ALADI y OMC. *Revista Sociedad y Política*, 1(5), 1-16. <https://revistascientificas.una.py/index.php/syp/article/view/4961>

MRREE. (2020). *Plan estratégico de política exterior 2020-2025*. Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/sites/ministerio-relaciones-exteriores/files/2021-09/Plan%20Estrategico%202020-2025.pdf>

MRREE. (9 de setiembre, 2025). Bases de la política exterior de Uruguay 2025-2030. Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/politicas-y-gestion/bases-politica-exterior-uruguay-2025-2030>

Muñoz, A. P., & Moreno-Izquierdo, L. (2018). El impacto económico de la inteligencia artificial. Big Data e Inteligencia artificial: una visión económica y legal de estas herramientas disruptivas. Parque Científico, Universidad de Valencia. https://www.researchgate.net/publication/329840275_El_impacto_economico_de_la_inteligencia_artificial

Natalevich, M. (8 de marzo, 2018). *Gobierno concluyó que puede negociar por fuera del Mercosur*. El Observador. <https://www.elobservador.com.uy/nota/gobierno-concluyo-que-puede-negociar-por-fuera-del-mercosur-201833500>

Paikin, D., & Dulcich, F. (2017). El sexto socio del MERCOSUR: un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto sobre el comercio intrarregional. *Revista perspectivas de políticas públicas*, 6(12), 395-414. <https://doi.org/10.18294/RPPP.2017.1514>

Pena, C., Zelicovich, J., Thorstensen, V., Mota, C. (2023). *Informe Mercosur No. 26: MERCOSUR: divergencias estratégicas y consensos pragmáticos*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0005314>

Presidencia Uruguay. (22 de noviembre, 2023). *Presidentes Xi Jinping y Lacalle Pou acuerdan acelerar construcción de una Asociación de Libre Comercio bilateral*. Presidencia de

Uruguay. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/presidentes-xi-jinping-lacalle-pou-acuerdan-acelerar-construccion-asociacion>

Russell, R., & Tokatlian, J. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (104), 157-180. <https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/271193>

Sanahuja, J. A. (2009). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, (7), 11-54. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/53551>

Santos-Carrillo, F. (2023). Las tres crisis del regionalismo latinoamericano contemporáneo: factores causales más allá de la falta de voluntad política. *Colombia Internacional*, (114), 217-245. <https://doi.org/10.7440/colombiaint114.2023.08>

Stolik, O. (2023). La economía digital y sus implicaciones para las relaciones internacionales. *Revista Política Internacional*, 5(4), 24-34. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.8422673>

Turcatti, D. (1981). *El equilibrio difícil: política exterior del batllismo* (Vol. 2). Arca.

Uruguay XXI. (2019). *Boom de IED en Uruguay y su impacto en las exportaciones de bienes*. Uruguay XXI. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/c75329ad68c4170a631ef87f864c37d3515fc48d.pdf>

Uruguay XXI. (2024a). *Informe Anual Comercio Exterior – 2024*. Uruguay XXI. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/pt/centro-informacao/artigo/relatorio-anual-de-comercio-exterior-2024/>

Uruguay XXI. (2024b). *Servicios Globales de Exportación*. Uruguay XXI. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/servicios-globales-de-exportacion/#:~:text=Las%20exportaciones%20de%20servicios%20globales,total%20de%20US%24%205.919%20millones>

Uruguay XXI. (2024c). *Inversión Extranjera Directa – IED*. Uruguay XXI. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/inversion-extranjera-directa-ied/>

Vignolo, A., & Van Rompaey, K. (2020). Uruguay: una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030. *Documento de trabajo*, (27). Fundación Carolina. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.dt27>

Contribución de los autores (Taxonomía CRediT): 1. Conceptualización, 2. Curación de datos, 3. Análisis formal, 4. Adquisición de fondos, 5. Investigación, 6. Metodología, 7. Administración de proyecto, 8. Recursos, 9. Software, 10. Supervisión, 11. Validación, 12. Visualización, 13. Redacción - borrador original, 14. Redacción - revisión y edición. D.M. ha contribuido en: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14.

Disponibilidad de datos: El conjunto de datos que apoya los resultados de este estudio no se encuentra disponible.

Editor responsable Miguel Casanova: mjcasanova@um.edu.uy