

A POLÍTICA EXTERNA DO URUGUAI (1985-2025): O MERCOSUL NA AGENDA DE UM ESTADO PEQUENO

The Foreign Policy of Uruguay (1985-2025): Mercosur on the Agenda of a Small State

André Leite Araujo ¹

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira ²

Beatriz Soares Madureira ³

¹Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Osasco, SP, Brasil. E-mail: araujo.andre@unifesp.br. ORCID: [0000-0002-9203-1247](https://orcid.org/0000-0002-9203-1247).

² Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Osasco, SP, Brasil. E-mail: gagferreira@unifesp.br. ORCID: [0000-0003-3732-5661](https://orcid.org/0000-0003-3732-5661).

³ Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Osasco, SP, Brasil. E-mail: beatriz.madureira@unifesp.br. ORCID: [0009-0002-1318-5836](https://orcid.org/0009-0002-1318-5836).

Artigo Recebido em: 21 maio 2026 | Aceito em: 27 ago. 2026.



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

RESUMO

O artigo propõe uma análise das orientações gerais da política externa uruguaia entre 1985 e 2025, sistematizada em quatro tópicos centrais: política interna; diretrizes de política externa; acontecimentos no nível do Mercosul; e acontecimentos no sistema internacional. Por meio de uma revisão bibliográfica, busca-se compreender, especialmente, o papel desempenhado pelo Mercosul como eixo central da estratégia de inserção internacional uruguaia. O argumento central afirma que, embora o Uruguai apresente uma política externa coerente, institucionalizada e historicamente sustentada por consensos interpartidários, sua atuação é fortemente condicionada pelas dinâmicas sistêmicas e subsistêmicas, evidenciando a vulnerabilidade estrutural dos Estados pequenos diante das transformações do sistema internacional e da região.

Palavras-chave: Uruguai. Mercosul. Estado Pequeno.

ABSTRACT

The article proposes an analysis of the general orientations of Uruguayan foreign policy between 1985 and 2025, structured around four central topics: domestic politics; foreign policy guidelines; developments at the Mercosur level; and developments in the international system. Through a literature review, it seeks to understand, in particular, the role played by Mercosur as the central pillar of Uruguay's international insertion strategy. The core argument holds that, although Uruguay presents a coherent and institutionalized foreign policy, historically sustained by interparty consensus, its actions are strongly conditioned by systemic and subsystemic dynamics, revealing the structural vulnerability of small states in the face of transformations in the international and regional systems.

Keywords: Uruguay. Mercosur. Small State.

INTRODUÇÃO^{4 5}

O estudo da política externa de Estados pequenos contribui para aprofundar a compreensão das dinâmicas de poder e dependência no sistema internacional, pois permite compreender como tais países buscam construir margens de autonomia em um sistema internacional marcado por assimetrias de poder (Long, 2017).

Nesse debate, o Uruguai representa um caso paradigmático, localizado entre duas potências regionais – Brasil e Argentina – e dotado de uma economia de pequena escala. Desde o retorno à democracia, em 1985, a política externa uruguaia tem oscilado entre momentos de continuidade e ruptura, refletindo tanto a alternância partidária no poder quanto as transformações do contexto regional e sistêmico (Caetano, López Burian e Luján, 2021). Uma das

⁴ O presente trabalho foi realizado com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Processo nº. 2024/13017-3; Processo nº. 2025/05662-9; Processo nº. 2024/20663-9.

⁵ Os autores agradecem aos pareceristas anônimos por seus comentários e contribuições para o aprimoramento do artigo.

principais características que compuseram sua política externa foi a adesão ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991. O bloco regional foi instrumento para ampliar a capacidade de inserção do Uruguai no sistema internacional em transformação e tem se mantido como constante ao longo das últimas décadas, apesar das variações na estratégia desenvolvida por cada governo.

Apesar dos avanços da literatura latino-americana sobre política externa e Regionalismo, a atuação dos Estados Pequenos ainda carece de avanços. Essa lacuna é particularmente evidente no caso uruguaio, cuja trajetória oferece elementos valiosos para compreender os limites e as possibilidades de ação autônoma em um contexto de forte dependência das dinâmicas regionais e globais.

Dessa forma, este artigo tem como objetivo analisar a trajetória da política externa uruguaia entre 1985 e 2025. Não se pretende propor uma interpretação inédita, mas sim, por meio de revisão da bibliografia especializada, sistematizar a discussão sobre seus momentos de continuidade e ruptura, bem como sobre as condicionantes estruturais que delimitam sua margem de ação pela condição de Estado Pequeno – atualizando a literatura existente. Além de suprir a escassez de material sobre o tema em português, busca-se compreender, especialmente, o papel desempenhado pelo Mercosul como eixo central dessa estratégia de inserção internacional. O argumento central afirma que, embora o Uruguai apresente uma política externa institucionalizada e historicamente sustentada por consensos interpartidários, sua atuação é fortemente condicionada pelas dinâmicas sistêmicas e subsistêmicas. Essa condição, por um lado, evidencia a vulnerabilidade estrutural dos Estados Pequenos diante das transformações do sistema internacional e da região. Por outro lado, é uma realidade com a qual o Uruguai convive na formulação e implementação da sua estratégia internacional.

REVISÃO DE LITERATURA

Esta seção está estruturada para abranger três temas: política externa uruguaia; Estados Pequenos; e Mercosul. A revisão bibliográfica feita busca apresentar o estado da arte, apontando o espaço de contribuição do atual artigo, ao explicar como o Uruguai se insere no Mercosul como Estado Pequeno, tema ainda pouco explorado na academia brasileira.

O sistema partidário uruguaio é um dos mais estáveis da América Latina, tendo origem logo após sua independência no início do século XIX, com o *Partido Nacional* e o *Partido Colorado*, que mantiveram um sistema bipartidário por mais de um século (Yaffé, 2009). A partir da década de 1970, a *Frente Amplio* se consolidou como terceira força política e paulatinamente ganhou eleições subnacionais até ser eleita para a Presidência em 2005 – sendo um marco na vida política pós-ditadura ao ter o primeiro presidente de esquerda na História do país. Além do impacto sobre as políticas domésticas, a estabilidade político-institucional no Uruguai influenciou também sua política externa. Inclusive no período contemporâneo, em que o país experimenta uma relativa transformação política interna, as preferências para a política externa continuam estruturadas em torno das linhas partidárias (López Burian e Luján, 2025).

Em linhas gerais, há alguns consensos interpartidários a respeito da política externa do Uruguai (López Burian, 2015a, 2017; López Burian e Luján, 2025). Desde o final da ditadura cívico-militar, busca-se defender valores vinculados à democracia e ao funcionamento do sistema internacional, assim como manter a estabilidade das relações com os vizinhos regionais. Ademais, o componente econômico-comercial está presente como uma prioridade para a projeção do Uruguai no mundo. Isso, no entanto, não significa que não haja matizes específicos entre os partidos e dentro dos partidos a respeito de como conduzir os projetos de regionalismo e com quais parceiros priorizar a atuação internacional. Portanto, ainda que a América do Sul (e o Mercosul, em particular) seja vista como prioridade por todos os atores internos, pode haver diferenças a respeito dos instrumentos sociais, políticos e econômicos utilizados. Uma das questões que geraram maior tensionamento, conforme apresentado neste estudo, é a margem de manobra que o Uruguai dispõe dentro do Mercosul para flexibilizar as regras para negociação de acordos de livre-comércio.

Essa característica, apesar de não significar ausência de conflitos entre e dentro dos partidos políticos, confere estabilidade, no longo prazo, para a estratégia de inserção internacional uruguaia, que foi institucionalizada entre os atores relevantes e orientada ao comércio internacional e, especialmente a partir do final dos anos 2010, marcada por uma maior preferência por parcerias econômicas extrarregionais (Luján e López Burian, 2023; López Burian e Luján, 2025). Portanto, as mudanças partidárias contribuem para compreender eventuais ajustes na política externa, explicados por questões domésticas e sistêmicas, ao mesmo tempo em que há alguns consensos interpartidários que dão características de continuidade à política externa uruguaia, inclusive no componente econômico-comercial (Luján e López Burian, 2023).

De acordo com Bizzozero (2003), com o fim da ditadura (1973-1985) no nível doméstico e com o fim da Guerra Fria no nível sistêmico, há continuidade na política externa uruguaia desde a década de 1980, mas tal continuidade passa por acomodações e variações conforme as conjunturas. Desse modo, há uma escala de prioridades que se conectam na estratégia uruguaia (Bizzozero, 2003; López Burian, 2017). A literatura sobre política externa uruguaia tem mapeado os principais acontecimentos ao longo das últimas décadas, associando-os às realidades doméstica e internacional (López Burian e Míguez, 2021; Luján e López Burian, 2023). Nesse contexto, a principal inovação que houve nas últimas décadas foi a decisão de integrar o Mercosul, em 1991, o que consolidou a aproximação com a região, especialmente com os sócios maiores, Argentina e Brasil. Para Bizzozero (2003), a adesão ao bloco reforçou o compromisso democrático, assim como a ampliação do envolvimento de atores não-estatais, como o empresariado privado, no debate sobre política externa.

A incorporação ao Mercosul ocorreu em um cenário de rápida transformação tanto interna quanto regional e sistêmica, a respeito de questões políticas, econômicas e sociais (Pose e Bizzozero, 2019). Assim, houve consenso na sociedade, abrangendo a ampla maioria dos partidos políticos e dos atores econômicos privados, para entrar no esquema regional que se iniciava (López Burian, 2017). Havia a impressão de que não participar da dinâmica econômica que

integrava Argentina e Brasil, em um momento no qual acordos comerciais regionais se proliferaram ao redor do mundo, poderia deixar o Uruguai isolado. Suas dimensões reduzidas davam a entender que não conseguiria barganhar individualmente outro projeto de inserção, dependendo dos Estados maiores da região para acompanhar as dinâmicas de transformação globalizante. Essa visão pragmática, conforme López Burian (2017), levou à defesa da inclusão do Paraguai no bloco, para que dois sócios menores pudessem contrabalançar os interesses de Buenos Aires e de Brasília, em um arranjo institucional marcado pelo consenso, ou seja, com poder de veto para todos os membros. Seguindo essa lógica, o Uruguai adquiria melhor posição de negociação dentro do Mercosul e, através do Mercosul, melhor posição frente aos Estados Unidos e demais atores extrarregionais.

Para entender a posição do Uruguai no Mercosul e no mundo, é preciso considerar que a posição que o país ocupa nas relações internacionais se dá não apenas pelas questões internas, mas também pelas condições estruturais em relação aos demais Estados, isto é, seu comportamento é fortemente influenciado pelos constrangimentos externos, refletindo sua posição como Estado pequeno (Elman, 1995).

Apesar das divergências na literatura para definir um Estado como Estado pequeno, tal como apresentado por Maass (2009), adotamos a abordagem proposta por Long (2022), chamada Relacional. Long (2017, 2022) reforça que é o relacionamento que define o Estado pequeno. Também, buscam participar mais ativamente de organizações internacionais por perceberem que seu voto pode influenciar os resultados das negociações, ao mesmo tempo em que podem receber benefícios como membros das organizações, incluindo a maior transparência e controle sobre as potências (Thorhallsson e Steinsson, 2017).

Nesse sentido, pode-se classificar, tanto no nível sistêmico quanto no nível regional, o Uruguai como Estado pequeno não apenas pelas suas condições materiais (território, população, recursos naturais e dimensões da economia e do mercado consumidor), mas também diante da assimetria de suas relações com os vizinhos – em particular dentro do Mercosul com os parceiros maiores com os quais divide fronteira. Individualmente, o Uruguai não teria condições de barganhar questões políticas ou econômicas com Argentina e Brasil, nem de se projetar no sistema internacional diante de potências maiores. Para alcançar seus próprios ganhos, a estratégia passa por se inserir no bloco comercial, estabilizando a interação com os vizinhos sul-americanos e logrando um meio para sua inserção sistêmica. O pertencimento a uma organização regional como o Mercosul permite utilizá-la para ampliar suas capacidades e presença no sistema internacional. Organizações, portanto, contribuem para compensar a distribuição de poder para Estados Pequenos como o Uruguai.

Entretanto, ser um Estado pequeno não significa que o Uruguai não tenha poder de agência ou iniciativas próprias em relação à sua política externa e ao processo de regionalismo. Precisamente sua participação no Mercosul permite amplificar suas capacidades internacionais, inclusive nas negociações diante dos demais membros. A este respeito, o poder de veto é uma característica que consolida todos os Estados-parte com o mesmo poder decisório. Não apenas a

estrutura institucional importa, mas também a possibilidade de influenciar a agenda do bloco, inserindo tópicos de interesse uruguaio na pauta do que é discutido regionalmente.

Nesse sentido, Montevidéu enfrenta um dilema ao longo da trajetória de sua política externa, de acordo com López Burian e Míguez (2021). Por um lado, o Uruguai necessita da região e do Mercosul para se projetar no sistema internacional. Ao se aproximar de sócios maiores, como o Brasil, pode obter vantagens que contribuam para superar suas assimetrias estruturais. Por outro lado, participar do Mercosul é, também, um fator limitador, pois perpetua a relação de dependência com os maiores. Nesse sentido, assegurar a autonomia de um Estado Pequeno, como o Uruguai, perpassa por lidar com as contradições desse dilema.

Indubitavelmente, a participação uruguaia no Mercosul evoluiu conforme o desenvolvimento da organização regional. A esse respeito, cumpre salientar como foi a trajetória do bloco, desde sua fundação em 1991, e quais as suas principais características. Conforme mencionado, o Uruguai integra o bloco desde o início, junto com Argentina, Brasil e Paraguai. Nas últimas três décadas, a composição do Mercosul passou por algumas transformações, entre as quais se destacam duas suspensões (Paraguai e Venezuela) e a ampliação do grupo, incluindo dois membros plenos (Venezuela e Bolívia – sendo que a primeira foi suspensa a partir de 2016 e a segunda está em processo de harmonização normativa desde 2024) e a integralidade da América do Sul na categoria de membros associados (Araujo, 2024). Ademais, houve a ampliação de pautas em discussão no bloco, indo além da redução tarifária para fins comerciais formulada na década de 1990 (Revez, 2013). As transformações ocorridas no Mercosul não estavam previstas inicialmente e resultaram de desafios surgidos ao longo do tempo, sobrepondo-se tanto com mudanças sistêmicas quanto com interesses e estratégias de política externa de seus participantes (Fernandes e Wegner, 2018; Caetano, 2019; Fuccille, Luciano e Bressan, 2021).

O Mercosul, além disso, estruturou-se como uma presença incontornável para a política comercial uruguaia (Estrades e Flores, 2020). A assinatura de acordos liberalizantes deve ocorrer obrigatoriamente através de negociações conjuntas, isto é, que abranjam todos os Estados-parte do bloco sul-americano. Essa decisão, que busca preservar a tarifa externa comum para o funcionamento da união aduaneira, gerou históricos tensionamentos entre o Uruguai e os demais Estados-Membros, conforme explicado abaixo. Apesar do Uruguai defender, em diversas conjunturas históricas, a flexibilização da negociação em bloco, as regras do Mercosul foram mantidas de forma inelutável, o que delimitou a margem de manobra do Uruguai nesse aspecto.

Frente ao exposto, o presente estudo contribui com a literatura existente, contribuindo com o entendimento das limitações e vulnerabilidades desse Estado Pequeno. Na seção seguinte, exploramos os aspectos metodológicos deste artigo, abrangendo como a pesquisa foi conduzida.

METODOLOGIA

Este artigo estrutura-se a partir de levantamento bibliográfico sobre o Mercosul na política externa uruguaia. Para mapear as principais referências da literatura, um dos focos foi compreender a formação da comunidade acadêmica uruguaia no campo de Relações

Internacionais. Para isso, foram acessados os planos de ensino disponíveis publicamente nas universidades do Uruguai, identificando quais temas são ensinados e qual bibliografia é apresentada aos estudantes. Essa busca, somada ao uso de plataformas como Google Acadêmico e Research Rabbit, apontou que os estudos sobre o Uruguai são majoritariamente produzidos em espanhol e por pesquisadores uruguaios, com relativamente pequena inserção em rede de referências sobre regionalismo na América Latina. Isso aponta para desafios na contribuição que este caso tem para o público mais amplo, inclusive na academia brasileira.

Diante desse quadro, foi feita uma comparação sistemática de cada governo uruguaio entre 1985 e 2025. Esse recorte temporal se justifica pelo início a partir da redemocratização e pela finalização no último governo concluído, podendo detectar padrões e diferenças nas diferentes conjunturas que influenciaram o Uruguai nas últimas décadas. Seguir a perspectiva longitudinal contribuiu para a sistematização da evolução de quatro tópicos: política interna; diretrizes de política externa; acontecimentos no nível do Mercosul; e acontecimentos no sistema internacional. Essas categorias foram aplicadas em todo o recorte temporal para comparar aspectos relevantes nos níveis nacional, regional e sistêmico. A abordagem contribuiu para rastrear relações entre os diferentes níveis e como a política externa do Uruguai se transformou diante das transformações no Mercosul e no sistema internacional de forma mais ampla.

A seção a seguir apresenta, de modo cronológico, os oito mandatos presidenciais no período de 40 anos, seguindo a estrutura apresentada acima.

ORIENTAÇÕES GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA DO URUGUAI NO PERÍODO 1985-2025

Durante o regime militar (1973–1985), a política externa uruguaia manteve-se, em grande medida, fiel às diretrizes tradicionais do país (López Burian, 2015b). Apesar dessa continuidade, o período foi marcado por um acentuado isolamento internacional, resultado do autoritarismo interno e do distanciamento em relação a organismos e parceiros democráticos. Assim, o processo de reinserção do Uruguai no cenário internacional, após o fim da ditadura, exigiu não apenas o restabelecimento dos laços diplomáticos rompidos, mas também a construção de novos vínculos.

Julio María Sanguinetti I (1985-1990)

O Uruguai iniciou, em 1985, seu processo de transição de um regime burocrático-autoritário para um regime democrático, sob a liderança de Julio María Sanguinetti, do Partido Colorado (PC). Ele foi eleito com a proposta de reconstruir o país e promover a formação de uma “unidade nacional”, favorecida por um contexto político marcado pela alta coesão e cooperação entre os principais atores – gerando alta legitimidade interna – que buscavam justamente a reconstrução da ordem democrática (López Burian, 2015b).

Nesse contexto, o pragmatismo serviu como base para o restabelecimento das relações exteriores, apostando na ampliação dos vínculos com a maior diversidade possível de países, sem considerar seu espectro político, mesmo estando ainda na conjuntura da Guerra Fria (López

Burian, 2015b). No âmbito regional, o Uruguai integrou-se à sub-região por meio de uma aproximação com a Argentina e o Brasil, países que passavam também por transições de regimes autoritários. Já no plano multilateral, desenvolveu um conjunto de ações para consolidar seu papel na estruturação da ordem liberal, como negociações com o FMI e a realização da Rodada Uruguai do GATT em Punta del Este.

Assim, a partir da década de 1980, a orientação da política externa buscou um equilíbrio entre a região e o mundo, característica que se tornaria estruturante e seria mantida nos governos subsequentes, oscilando entre a relação panamericana, que incluía os Estados Unidos, e a valorização do processo sub-regional liderado pelos vizinhos (Argentina e Brasil), ao mesmo tempo em que ampliava suas relações com uma multiplicidade de países em diferentes temas da agenda internacional.

Frente ao exposto, em conjuntura de profundas transformações domésticas, regionais e sistêmicas, o Uruguai reorientou sua política externa no processo de redemocratização, acompanhando as dinâmicas dos Estados vizinhos.

Luis Alberto Lacalle (1990-1995)

O presidente que sucedeu Sanguinetti foi Luis Alberto Lacalle, do Partido Nacional (PN), que governou em coalizão com o Partido Colorado. O PN passava por uma adaptação que valorizava componentes liberais e a abertura ao mundo, mantendo a região como plataforma de inserção. Apesar disso, a reorientação da visão regional resultou em críticas em setores internos do PN. A reorganização de preferências reflete o fato de que o PN, assim como o PC, é um partido amplo, com múltiplas correntes internas e programas políticos. Nesse sentido, apesar de tanto PN quanto PC compartilharem proximidade ideológica à direita, que favorecia a convergência na orientação da política externa, possuem especificidades no modo como pensam temas de política internos e internacionais.

A política externa do governo Lacalle para a região foi pautada pelo apoio à agenda de liberalização comercial, visando aumentar a competitividade e a interdependência econômica, convergindo com o paradigma proposto pela CEPAL conhecido como regionalismo aberto (López Burian, 2015b). Esse modelo buscava equilibrar a participação do país em acordos regionais de comércio com a abertura aos mercados globais, tornando a integração econômica compatível com a necessidade de competir internacionalmente. Partia do pressuposto de que maior competitividade ampliaria a relevância e o alcance das exportações uruguaias. Na região, o principal movimento nesse sentido aconteceu a partir de 1990, com a Ata de Buenos Aires, quando o regionalismo passou por um impulso liderado pelo Brasil e pela Argentina para a criação de um mercado comum na região. Esse modelo de integração foi percebido como vantajoso pelos países por aumentar sua competitividade econômica e auxiliar no enfrentamento das pressões causadas pela economia globalizada. No contexto do pós-Guerra Fria, com preponderância dos Estados

Unidos, o Uruguai convergia nessa estratégia ao integrar-se aos acordos regionais no Cone Sul, que culminaram na consolidação do Mercosul.

A entrada no Mercosul, fundado em 1991, significou a abertura em grande escala da economia uruguaia aos mercados vizinhos. Isso impactou a indústria nacional, que anteriormente seguia a perspectiva de industrialização para substituição de importações. Desse modo, o desenvolvimento econômico do país nas décadas seguintes foi marcado por essa decisão que adaptou o setor produtivo.

Nesse cenário, diante do risco de exclusão do desenho que se colocava no Cone Sul, a inserção comercial junto a novos mercados era o objetivo central para o Uruguai, com a intenção de diversificar parceiros e não ficar isolado no sistema internacional em transformação – sem deixar de valorizar nem a aliança com os Estados Unidos, na condição de potência hegemônica, nem seu entorno geográfico imediato. A integração regional contribuía para esse objetivo, ao colocar o plano econômico-comercial no centro da estratégia e ao alinhar-se ao paradigma neoliberal dominante na região, que orientava a atuação do Estado, do mercado e da sociedade civil. O setor privado uruguaio via o processo de forma positiva, entendendo que haveria benefícios apesar da abertura de mercado para as economias argentina e brasileira. Assim, o governo propôs incorporar o Uruguai como terceiro membro pleno do esquema de integração liderado pelos vizinhos, iniciativa que foi acolhida pelos partidos (López Burian, 2015b).

Portanto, no contexto da década de 1990, o Uruguai aderiu ao principal instrumento de política externa desenvolvido na região, diante do risco de ficar excluído da proposta da Argentina e do Brasil. Contudo, apesar de ter tido voz nas negociações e apoiado a entrada do Paraguai, a margem de manobra uruguaia era limitada.

Julio María Sanguinetti II (1995-2000)

O Partido Colorado retornou ao poder com a reeleição de Sanguinetti⁶, governando em coalizão com o PN. Seu segundo governo manteve uma política externa voltada para um regionalismo aberto com enfoque liberal, somada a reformas no nível doméstico.

No plano regional, fortaleceu-se a integração do Mercosul, inclusive firmando o Acordo de Sede, que possibilitou a instalação da Secretaria do bloco em Montevideu. O Mercosul estruturou-se em diversas frentes, inclusive em questões políticas para enfrentar instabilidades que apareceram nesse período, como tentativas de golpe no Paraguai. Durante esse período, o Uruguai manteve atuação ativa no âmbito ibero-americano, servindo como ponte com a Europa no cenário em que se iniciavam as negociações do acordo de livre-comércio com a União Europeia.

⁶ No Uruguai, reeleições presidenciais são permitidas, em mandatos não-consecutivos. Dentro do recorte temporal analisado neste artigo, os presidentes Julio María Sanguinetti e Tabaré Vázquez foram reeleitos.

Sendo assim, o segundo mandato de Sanguinetti acompanhou a evolução institucional e consolidação da fase inicial do Mercosul, mantendo-o no centro de sua política externa e buscando projetar-se como ator importante no bloco.

Esses três primeiros governos evidenciam uma relativa estabilidade na política externa. No âmbito interno, foi resultado da alta convergência ideológica entre os partidos que estiveram no poder durante esse período de retorno e consolidação da democracia. Pelas razões externas, se explica pela fase inicial de estruturação do projeto regional do Mercosul e pela conjuntura internacional pós-Guerra Fria, com preponderância estadunidense no sistema e na América Latina. A estratégia adotada privilegiou um regionalismo aberto e liberalizante, utilizando a região como plataforma para a inserção internacional, tendo os Estados Unidos e a Europa como principais parceiros (Caetano, López Burian e Luján, 2021).

Jorge Batlle (2000-2005)

A dinâmica da política externa passou por uma reorientação com a eleição de Jorge Batlle (Partido Colorado) – último governo desse partido –, em meio à crise que afetou a região no início dos anos 2000 e que foi utilizada como contexto para aprofundar a abertura externa e favorecer uma aproximação bilateral com os Estados Unidos. Segundo López Burian (2015b), trata-se de um período caracterizado pela ruptura com a tradição anterior, devido ao desinteresse em manter a estrutura regional existente, apoiando a reestruturação da região como uma zona de livre comércio, isto é, com objetivos orientados apenas à redução tarifária.

Nesse contexto, intensificaram-se as discussões sobre a possibilidade de firmar um Tratado de Livre Comércio (TLC) bilateral com os Estados Unidos. O cenário internacional era marcado pelos desdobramentos do ataque terrorista de 2001 e pela redefinição da política externa norte-americana devido à invasão no Iraque e no Afeganistão, o que ressignificou o papel do poder hegemônico global. Paralelamente, as crises no Brasil e na Argentina (inclusive com a renúncia de múltiplos presidentes argentinos ao final de 2001) repercutiram fortemente sobre o Uruguai, que, após as transformações em sua estrutura de comércio exterior, mostrou-se vulnerável às instabilidades econômicas regionais, que não foram amenizadas pela existência do Mercosul.

Durante o governo de Batlle, observa-se um relativo afastamento do Mercosul, uma vez que a prioridade passa a ser o fortalecimento das relações com países desenvolvidos – especialmente com os Estados Unidos – e o início das negociações no âmbito da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). A proposta acabou sendo rejeitada em 2005, à medida que o processo foi deixando os países latino-americanos cada vez mais isolados frente aos EUA, em condições menos vantajosas do que aquelas proporcionadas pelas vias da integração regional.

Romper com o padrão anterior de política externa, portanto, foi uma condição que o governo Batlle percebeu diante da fragilidade das potências regionais (Argentina e Brasil) e sistêmica (Estados Unidos). Apesar de ser Estado Pequeno, o contexto permitiu que o Uruguai avançasse em suas críticas aos resultados do Mercosul e buscasse alternativas que ampliassem os

benefícios individuais, ainda que a estratégia tenha sido limitada conforme o Mercosul e os Estados maiores recuperaram suas capacidades.

Tabaré Vázquez I (2005-2010)

A principal alteração na política do Uruguai ocorreu em 2005 com a eleição de Tabaré Vázquez, primeiro presidente da Frente Ampla (FA) a ocupar a Presidência, pondo fim ao bipartidarismo de quase dois séculos. A política externa passou por transformações significativas. A nova orientação retomou princípios dos governos anteriores (PC e PN), equilibrando relações entre parceiros regionais e extrarregionais, apesar das tradições da FA pela integração latino-americana e pela orientação doméstica à esquerda. Entretanto, havia descrédito no âmbito doméstico em relação ao Mercosul pelas suas recorrentes crises. Havia o entendimento de que o bloco não entregava resultados concretos para o Uruguai e manter a abertura com outros parceiros seria uma estratégia pragmática, independentemente da corrente ideológica do governo. Seguindo essa perspectiva, López Burian e Míguez (2021) afirmam que na década de 1990, havia um alinhamento assimétrico dentro do Mercosul, ao passo que a partir dos anos 2000, em particular com a eleição de Vázquez, o Uruguai impulsionou propostas de maior autonomia regional.

Apesar da oposição à ALCA, que acompanhou o posicionamento dos demais países do Mercosul, houve iniciativas próprias do governo do Uruguai. Com o objetivo de criar maiores oportunidades de exportação para os produtos uruguaios e atrair investimento estrangeiro para o Uruguai, no primeiro mandato de Vázquez, foi veiculada a possibilidade de firmar bilateralmente um Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos, o que gerou tensões na FA e acabou não se concretizando. A iniciativa enfrentou forte resistência interna. Diferentes setores do partido, o movimento sindical e acadêmicos criticavam o TLC, argumentando que ele poderia comprometer o desenvolvimento endógeno e contrariar a tradição anti-imperialista do partido. No entanto, foi firmado outro acordo com os Estados Unidos, o Acordo Marco de Comércio e Investimento (TIFA), que estabeleceu um conselho bilateral orientado a questões de comércio e investimento.

Além disso, o governo Vázquez enfrentou um episódio de forte tensão bilateral com a Argentina em torno da instalação de fábricas de celulose no Uruguai (caso Botnia), o que comprometeu o relacionamento entre os dois países e, inclusive, afetou as relações do Uruguai com o Brasil. Para Caetano, López Burian e Luján (2021), houve uma postura de prescindência por parte do governo Lula, que tendia a privilegiar a consistência do eixo Brasília–Buenos Aires em detrimento dos interesses uruguaios.

Mesmo nesse contexto, Vázquez enxergava o Mercosul como um espaço estratégico que voltava a ocupar um lugar de destaque nas prioridades do governo, passando por um processo de fortalecimento, ou seja, as divergências a respeito das prioridades comerciais não rompiam com o compromisso em desenvolver outras frentes – institucionalizando aspectos sociais e políticos – dentro do Mercosul, em alinhamento com as propostas caracterizadas pela Onda Rosa (Grugel e

Riggirozzi, 2012; Riggirozzi e Tussie, 2012). Segundo Silva e Rodrigues (2011), o bloco – que deveria mostrar-se mais coeso e dinâmico – passou a ser visto como espaço estratégico e voltou a ocupar um lugar de destaque nas prioridades do governo – especialmente na conjuntura de crise econômica internacional a partir de 2008. Havia um esforço não apenas para utilizá-lo como plataforma de integração comercial, mas também para fortalecer sua função produtiva e social (López Burian, 2015b). Entre outros fins, essa abordagem buscava consolidar a voz do Uruguai nas decisões estratégicas. A priorização do Mercosul se articulava com a ênfase na integração Sul-Sul e com a busca por alianças com países associados, fortalecendo a presença do Uruguai em fóruns multilaterais e ampliando sua capacidade de negociação internacional, sem comprometer a autonomia nacional frente às grandes potências (Batalla, 2004).

Portanto, nesse mandato, o Uruguai aproveitou o início de uma conjuntura na qual o sistema internacional permitia uma relativa ascensão da América do Sul, que se somou à proximidade entre o Uruguai e os demais membros do Mercosul. Assim, sua característica de Estado Pequeno condicionou a acompanhar a conjuntura e compartilhar os benefícios do período. Em paralelo, buscava pautar a transformação dessa conjuntura, para garantir maior protagonismo para o Uruguai, em agendas que eram importantes para a redução de assimetrias e para assegurar maior inserção comercial junto a mercados extrarregionais.

José “Pepe” Mujica (2010-2015)

A Frente Ampla manteve-se no poder com a eleição de José “Pepe” Mujica em 2010, cujo governo aprofundou o âmbito regional em sua política externa, consolidando um modelo de regionalismo que buscava redução de assimetrias e ampliação das pautas (López Burian, 2015b). Nesse período, observou-se fortalecimento das relações com o Brasil, esforços para melhorar os vínculos com a Argentina – apesar do conflito do caso Botnia – e aproximação com países emergentes, como a China, sem abandonar outros horizontes globais, o que impulsionou a atuação multilateral do Uruguai. Diante da continuidade de instabilidades econômicas no Norte Global e com a emergência de novas potências, o Uruguai se beneficiava da aproximação em cooperação Sul-Sul. Em paralelo, houve tratativas de negociação para incorporar o Uruguai ao TiSA (*Trade in Services Agreement*), mas foram descontinuadas no governo seguinte (Salgueiro Rubio, 2018).

No plano interno, a atuação da política externa também se refletiu em intensos debates. As principais questões envolveram processos como a relação com a Argentina e o Brasil, o Mercosul, a suspensão do Paraguai e a entrada da Venezuela no bloco. Alguns desses temas geraram debates dentro da própria Frente Ampla. Ademais, houve tensionamentos no debate sobre a integração do Uruguai à Aliança do Pacífico, que geraram divisões dentro do governo e também junto aos parceiros do Mercosul.

Desse modo, o Uruguai esteve em condições de aproveitar o cenário favorável para assegurar ganhos ao país. Assim como no mandato anterior de Vázquez, havia possibilidades

menores de contestação ao projeto em vigor no Mercosul, pois os Estados maiores estavam ativos na condução do bloco e da política internacional sul-americana, mas com espaço para que o Uruguai buscasse garantir sua participação nas negociações.

Tabaré Vázquez II (2015-2020)

No segundo governo de Tabaré Vázquez, que assumiu seu segundo mandato em 2015, o cenário de maior incerteza regional e global ocasionou mudanças na política externa. Diante da fragilização do bloco, buscou, entre outras ações, uma aproximação com a China e houve avanços na busca pela concretização de acordos comerciais com parceiros estratégicos. Na linha de estratégia econômica-comercial, no início do mandato, o governo decidiu se retirar das negociações junto ao TiSA, devido às divergências internas que geravam o risco do acordo não ser ratificado (Pose Ferraro, 2018; Salgueiro Rubio, 2018). Por outro lado, observa-se continuidade na política de aproximação com os países do Pacífico.

No âmbito político-diplomático, a Venezuela representou um desafio significativo ao longo do segundo governo de Tabaré Vázquez. A relação, que havia sido marcada pela aproximação durante os governos anteriores da Frente Ampla, passou a ser permeada por tensões políticas e econômicas. Vázquez enfrentou problemas decorrentes do descumprimento de contratos comerciais por parte da Venezuela e do acúmulo de dívidas junto ao Uruguai, o que gerou desconforto diplomático entre os dois países (Armendano, 2019).

A situação gerou pressões internas sobre o governo uruguaio, sobretudo por parte da oposição, que exigia uma postura condenatória diante do governo de Nicolás Maduro. Essa conjuntura colocou o Uruguai em uma posição delicada, uma vez que o país historicamente defende os princípios da autodeterminação dos povos e da não ingerência em assuntos internos de outros Estados. Ainda assim, o governo uruguaio, sem romper com esses fundamentos, passou a adotar uma posição gradualmente mais crítica em relação às violações de direitos humanos na Venezuela, reconhecendo o uso excessivo da força e o desrespeito a liberdades fundamentais como incompatíveis com sua tradição diplomática. Diante desse quadro, o segundo mandato de Vázquez manteve os princípios norteadores da política externa uruguaia a respeito da Venezuela (Luján e López Burian, 2023).

Paralelamente, o contexto regional apresentava novos desafios. As mudanças políticas na América do Sul – o impeachment de Dilma Rousseff, a chegada de Mauricio Macri na Argentina e, posteriormente, a eleição de Jair Bolsonaro no Brasil – alteraram o equilíbrio de forças na região e dificultaram a articulação dentro do Mercosul. Em linhas gerais, o bloco foi transformado pelas mudanças nos governos nacionais, adotando prioridades voltadas à assinatura de acordos de livre-comércio e reduzindo sua institucionalidade e as agendas sociais e políticas que caracterizaram a primeira década do século XXI. Ademais, esse período foi marcado pelas suspensões da Venezuela, em 2016 e 2017. O Uruguai viu-se, assim, em um ambiente menos favorável à cooperação, mas procurou manter uma postura pragmática e de diálogo, evitando confrontos diretos e

preservando sua imagem de país estável e confiável, características determinantes de sua política externa.

Apesar da diferença ideológica com os vizinhos, o país acompanhou o giro comercialista do Mercosul, mantendo negociações com a União Europeia e fortalecendo iniciativas de convergência com a Aliança do Pacífico, sem se somar às retiradas de blocos como a Unasul, nem aderir a grupos como Grupo de Lima ou Prosul. Também manteve uma posição discordante em relação à guinada da Organização dos Estados Americanos (OEA) com a chegada de Luis Almagro (Caetano, López Burian e Luján, 2021), quando o organismo passou a adotar posturas mais críticas e uma agenda conservadora, alinhada aos governos de direita que começaram a se eleger em grande parte do continente.

Dessa maneira, pelo contexto adverso encontrado no Mercosul nesse período, o Uruguai não tinha possibilidades de modificar a trajetória do bloco, que passava por instabilidades. Tampouco podia negociar individualmente pelas limitações de agir sem os parceiros regionais. Sendo assim, ser Estado Pequeno limitava sua habilidade de questionar esse contexto.

Luis Lacalle Pou (2020-2025)

A eleição de Luis Lacalle Pou, do Partido Nacional, representou o fim do ciclo de governos progressistas da Frente Ampla e simbolizou, no Uruguai, o fim da guinada à esquerda. O novo governo adotou uma política econômica pautada pela austeridade orçamentária (Rocha-Carpiuc, López Burian e Hernández Nilson, 2023).

No campo da política externa, Lacalle Pou promoveu mudanças substanciais na orientação do país, especialmente na área comercial, buscando alinhar a inserção internacional às reformas da política econômica e refletindo interesses associados ao Partido Nacional e ao setor agroexportador (Rocha-Carpiuc, López Burian e Hernández Nilson, 2023). O presidente propôs a flexibilização do Mercosul e a negociação de um TLC bilateral com a China, reorientando a política externa em direção a uma maior aproximação com as potências globais, em detrimento da região.

De acordo com Rocha-Carpiuc, López Burian e Hernández Nilson (2023), desde o início do mandato, o discurso de Lacalle Pou evidenciava a intenção de dinamizar o comércio exterior para além do Mercosul, defendendo a necessidade de permitir que seus membros pudessem negociar de forma independente com terceiros países. Nesse contexto, o Uruguai também apresentou de forma enfática sua defesa da redução da Tarifa Externa Comum (TEC). A iniciativa simbolizou uma ruptura com a tradição de priorização da região como principal eixo de inserção internacional, mantida desde o retorno à democracia e consolidada com a criação do Mercosul em 1991.

Esse impulso à flexibilização e a ênfase em acordos bilaterais refletiam tanto a insatisfação com a aparente paralisia do bloco quanto o objetivo estratégico de ampliar o acesso a mercados asiáticos, sobretudo a China, principal destino das exportações uruguaias. Ao mesmo tempo, essa postura foi moldada por um cenário regional de baixa densidade cooperativa, caracterizado pela

ausência de respostas conjuntas à pandemia, pela alternância de partidos no poder em países vizinhos e pela reconfiguração da ordem internacional durante o governo de Donald Trump.

A partir de 2021, o ímpeto reformista da política externa uruguaia começou a enfraquecer, parecendo se esgotar definitivamente em 2023 com a mudança de governo no Brasil e o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva. A reorientação da política externa brasileira reforçou o desinteresse da China em avançar em um TLC bilateral com o Uruguai, dando preferência a preservar suas boas relações com o Brasil – seu principal parceiro estratégico na região – e evitar tensões com o bloco. Negociar um acordo separado com um sócio menor, como o Uruguai, poderia ser interpretado como um gesto que enfraqueceria o processo de integração regional (Rocha-Carpiuc, López Burian e Hernández Nilson, 2023).

As transformações internacionais, tanto no nível sistêmico quanto regional, influenciaram diretamente os limites e as possibilidades das mudanças promovidas pelo governo na política externa uruguaia. No plano doméstico, a coalizão conseguiu implementar medidas coerentes com as preferências de seus principais atores socioeconômicos, mantendo relativa coesão nos primeiros anos de governo, mas no plano externo, essas preferências encontraram um freio decisivo: as posições dos demais membros do Mercosul e sua capacidade de influência sobre potências relevantes do sistema internacional. Logo, embora a política externa do governo Lacalle Pou tivesse uma orientação voltada à abertura e ao afastamento relativo da região, as dinâmicas subregionais impuseram limites concretos a essa estratégia. O subsistema regional, em especial o papel do Brasil, funcionou como um contrapeso fundamental (Rocha-Carpiuc, López Burian e Hernández Nilson, 2023).

Diante do exposto, a ruptura proposta pelo governo de Lacalle Pou foi possível pelo momento vivenciado domesticamente, com a mudança político-partidária, mas também pelo momento de fragilidade internacional do Mercosul e pelas transformações sistêmicas. Assim, com a redução do papel das potências, o Uruguai possuía margem de manobra para contestar a estrutura e defender novas estratégias, inclusive as negociações comerciais bilaterais. Apesar disso, não alcançou os resultados esperados, conforme os países maiores recuperaram suas capacidades.

CONTINUIDADES E RUPTURAS NA POLÍTICA EXTERNA DO URUGUAI NO PERÍODO (1985-2025)

Como demonstrado na seção anterior, nota-se que a política externa uruguaia, embora marcada pela continuidade, apresenta nuances que refletem tanto as particularidades de cada governo quanto as transformações do contexto internacional. Os presidentes imprimem suas próprias concepções e prioridades à condução da política externa, enquanto as mudanças sistêmicas no cenário global influenciam diretamente essas orientações, delimitando possibilidades da diplomacia uruguaia (Caetano, López Burian e Luján, 2021). Sendo assim, apesar de diferentes graus de priorização conforme a conjuntura, tanto o entorno regional sul-americano quanto o ambiente extrarregional estão presentes na política externa uruguaia. Tal dualidade,

portanto, se reflete no fato de que Montevideu desenha uma estratégia universalista, na qual o Mercosul não constanja seus objetivos para fora da região (López Burian e Míguez, 2021).

Seguindo categorização comumente utilizada pela literatura (López Burian, 2015b, 2017; López Burian e Silva, 2015; Caetano, López Burian e Luján, 2021; López Burian e Míguez, 2021; Rocha-Carpiuc, López Burian e Hernández Nilson, 2023), a política externa uruguaia pós-ditadura pode ser compreendida a partir de dois períodos de continuidade (1985-2000 e 2005-2020) e dois momentos de ruptura (2000-2005 e 2020-2025), que serão analisados a seguir.

Percebe-se que os períodos de ruptura, especialmente em relação à região, ocorreram durante fragilidades institucionais no Mercosul, acompanhadas de instabilidades nas potências regionais (Argentina e Brasil), possibilitando que os Estados menores tivessem maior margem de manobra para propor ações autônomas. Em contrapartida, os períodos de continuidade estão associados a momentos nos quais o Mercosul se desenvolvia institucionalmente, aportando maiores benefícios aos seus membros e com os Estados maiores assumindo as condições para manter o arranjo regional minimamente coeso.

O primeiro período de continuidade envolve os três primeiros mandatos do PC e do PN (1985-2000), isto é, Sanguinetti I, Lacalle e Sanguinetti II. No âmbito regional, construíram as bases institucionais do Mercosul, aproximando-se da Argentina e do Brasil, para fomentar o comércio regional. Priorizando a lógica de liberalização comercial, essa mesma estrutura era pensada como estratégia para a inserção junto a mercados externos, tendo a União Europeia e os Estados Unidos como principais parceiros.

Essa postura refletia uma aposta liberalizante, em que a região funcionava como plataforma de inserção internacional, influenciada pelas dinâmicas da globalização, pela hegemonia norte-americana e pelas diretrizes do Consenso de Washington, o que se traduziu em um alto grau de convergência ideológica entre os partidos tradicionais. Além disso, a transição para a democracia, aliada ao clima liberal que predominava no sistema internacional, influenciou fortemente a condução externa do país.

Esse padrão de continuidade foi rompido com a ascensão de Jorge Batlle, em 2000, pois apresentou relativo distanciamento em relação ao Mercosul diante das instabilidades ao final da fase inicial do bloco. Ao imprimir uma marca fortemente liberalizante, Batlle buscou redefinir o papel internacional do Uruguai, priorizando a abertura comercial unilateral e a aproximação estratégica com os Estados Unidos, em detrimento do eixo regional (López Burian, 2015b). Ao não alcançar o objetivo esperado e manter-se dentro do Mercosul, o governo Batlle evidenciou a vulnerabilidade estrutural do país frente às transformações sistêmicas do período.

O período seguinte, que abrange os dois governos de Tabaré Vázquez e o de José Mujica (2005–2020), representa uma fase de continuidade, associada ao ciclo progressista da política uruguaia. Esse período reflete a tradição das décadas anteriores de manter a região sul-americana no centro de sua política externa. Apesar de enfrentar desafios internos do bloco, ao longo desses

15 anos houve esforços para reforçar a institucionalidade e a agenda social do Mercosul, ampliando-o para além de mecanismos de política tarifária.

É interessante observar como as condições impostas pelo contexto internacional delimitaram as margens de atuação da política externa uruguaia durante esse período. Ainda que a Frente Ampla tenha ascendido em um momento de auge econômico regional, impulsionado pelo boom das commodities e por uma aparente disposição de aprofundar a integração regional, os acontecimentos que se seguiram contrariaram esse ambiente inicial de aprofundamento do Mercosul (Caetano, López Burian e Luján, 2021).

Esse quadro se intensificou durante a segunda presidência de Tabaré Vázquez, quando o Uruguai passou a enfrentar um contexto internacional e regional substancialmente mais adverso. A desaceleração econômica global e o declínio dos preços das commodities coincidiram com uma guinada política à direita na região, restringindo suas margens de atuação no plano regional (Caetano, López Burian e Luján, 2021).

A ascensão de Luis Lacalle Pou à Presidência, em 2020, marca o segundo momento de ruptura na política externa uruguaia no período democrático, distanciando-se da região e priorizando parceiros não-Mercosul. Suas principais propostas de flexibilização do Mercosul foram estruturadas em dois eixos: a redução da Tarifa Externa Comum (TEC) e a autorização para que os Estados-membros pudessem negociar acordos comerciais individualmente com terceiros países. Respalado por uma coalizão multipartidária, suscitou expectativas de uma guinada rápida e profunda na condução da política externa uruguaia.

No entanto, os impactos da pandemia de COVID-19 e os condicionantes estruturais dos contextos sistêmico e regional rapidamente revelaram as persistentes restrições que moldam a inserção internacional do país. As apostas liberalizantes do novo governo esbarraram nos mesmos fatores que, ao longo dos quinze anos anteriores, haviam funcionado como mecanismos moderadores e geradores de equilíbrio: a dependência econômica de mercados regionais e extrarregionais e a necessidade de preservar o Mercosul como plataforma institucional.

Dessa forma, a política externa uruguaia evidencia-se como um campo marcado por um tensionamento entre aspirações de autonomia e limitações impostas pela estrutura sistêmica internacional e regional. Desde o retorno à democracia, em 1985, a região constituiu o círculo privilegiado da inserção internacional uruguaia, consolidado com a criação do Mercosul em 1991 e mantido como eixo central por todos os governos subsequentes (Rocha-Carpiuc, López Burian e Hernández Nilson, 2023). Ao longo de sua trajetória contemporânea, observa-se que, embora o país tenha procurado delinear orientações próprias e afirmar uma inserção internacional aberta e pragmática, suas decisões foram reiteradamente condicionadas pelos constrangimentos impostos pelo subsistema regional e pelo contexto global. Apesar dos esforços colocados por sucessivos governos, essa dinâmica revelou uma baixa margem de manobra do Uruguai, destacando as vulnerabilidades de um Estado pequeno (Caetano, López Burian e Luján, 2021).

O Mercosul, portanto, pode ser considerado como uma condição necessária para garantir a autonomia do Uruguai. Entretanto, não é uma condição suficiente para tal. Isso posto, as diferentes visões políticas que atravessaram as quatro décadas de governos democráticos colocaram em pauta como utilizar o bloco regional para assegurar seus objetivos de política externa diante dos vizinhos e no sistema internacional. Nesse sentido, ser Estado Pequeno não significa que não haja projeto próprio, nem que não haja agência por parte do Uruguai em suas relações exteriores.

Em síntese, a política externa uruguaia é explicada tanto pelo contexto externo, conforme o que ocorre na conjuntura regional e na conjuntura do sistema internacional, quanto pelo contexto interno, no qual as mudanças políticas e as preferências em torno de projetos de política externa definem a atuação do Uruguai. Ao longo do período de quatro décadas, notam-se, portanto, elementos de continuidade, com o apoio ao fortalecimento do Mercosul, ao mesmo tempo em que há presença extrarregional, em busca pragmática de ampliar suas oportunidades econômico-comerciais. Em períodos de fragilidade institucional do Mercosul e instabilidade nas potências regionais, há elementos de ruptura em relação às tradições de política externa, com relativo distanciamento do bloco e busca por maior autonomia e possibilidades de acordos bilaterais. Isso é explicado na medida em que o Mercosul é uma constante inelutável que tanto amplia quanto limita as alternativas da política externa uruguaia. Logo, a assimetria regional para um Estado Pequeno estrutura sua presença e ação internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, a análise da política externa uruguaia entre 1985 e 2025 demonstra que, embora a trajetória diplomática do país revele momentos pontuais de inflexão e reajuste, predomina uma lógica de continuidade sustentada por consensos interpartidários. Mesmo em contextos de alternância política e de mudanças no sistema internacional, o Uruguai manteve uma postura pragmática, priorizando a estabilidade e a previsibilidade como mecanismos de compensação de sua condição estrutural, que é a de um Estado pequeno em relação aos parceiros regionais e em relação ao sistema internacional.

Apesar do Mercosul se manter como elemento constante na política externa ao longo das décadas, houve rupturas que representaram tentativas de redefinir os eixos de inserção internacional do país diante de contextos globais e regionais de transição. No entanto, tais iniciativas revelaram também os limites impostos pela configuração sistêmica e subregional, na medida em que a vulnerabilidade estrutural do Uruguai restringe sua capacidade de agir de forma autônoma.

Apesar de tais vulnerabilidades, o estudo da política externa uruguaia no período democrático demonstra sua agência como Estado no sistema internacional, assim como o fato de que a participação em uma organização como o Mercosul é um instrumento para ampliar sua presença internacional e estabilizar as relações regionais. O Uruguai, ao lidar com o dilema decorrente da assimetria em relação aos demais parceiros do bloco, percebe o Mercosul como

uma possibilidade estratégica de uso do regionalismo. Esse uso significa adaptar sua política externa a cada contexto, visando ampliar suas oportunidades no sistema por meio do Mercosul, ao mesmo tempo em que busca manter a estabilidade em seu relacionamento com os vizinhos.

Isso posto, as pressões derivadas das transformações da ordem mundial, das crises do regionalismo e da dependência econômica em relação aos vizinhos maiores delinearam, de modo recorrente, as fronteiras para a alteração de sua política externa. Indubitavelmente, o regionalismo serviu, também, como mecanismo de defesa diante do sistema internacional em crise, garantindo sua presença mesmo em cenários de transformação, como foi na década de 1990, pós-Guerra Fria, ou nos anos 2020, diante de transição hegemônica e ascensão chinesa. Também nos demais períodos, evidenciam-se as restrições impostas pela realidade de ser Estado Pequeno, como seu mercado interno menor que gera maior dependência da demanda externa. Inclusive quando havia disposição política de fortalecer o Mercosul, as possibilidades de ação do Uruguai permaneceram limitadas pelas condições regionais e pelos constrangimentos estruturais de seu entorno.

Em contrapartida, houve esforços para buscar ampliar a autonomia do Uruguai. Isso pode ser visto tanto no âmbito da agenda externa (como a demanda por mais acordos comerciais extrarregionais) quanto no âmbito interno (como o uso de recursos do FOCEM), com medidas que contrabalançaram os sócios maiores e que buscaram reduzir assimetrias. Nesse sentido, a trajetória uruguaia reafirma uma característica típica dos pequenos Estados: a necessidade de ajustar suas estratégias externas às oportunidades e constrangimentos do sistema, buscando preservar margens de autonomia em um ambiente de poder assimétrico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araujo, A.L. (2024) “The politics of regional integration: Domestic support for the enlargement of Mercosur in South America”, *The British Journal of Politics and International Relations*, 26(2), p. 361–380. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/13691481231160043>.

Armendano, M. (2019) “La política exterior uruguaya en el tercer gobierno frenteamplista: ¿continuidad o discontinuidad?”, *Boletín Informativo del Grupo de Jóvenes Investigadores*, 1(3), p. 39–41. Disponível em: <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/140339> (Acessado: 9 de junho de 2025).

Batalla, I.C. (2004) “La política exterior del primer gobierno de izquierda en Uruguay”, *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 34(1–2). Disponível em: <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.394>.

Bizzozero, L. (2003) “Uruguay: A Small Country Faces Global Challenges”, em F.O. Mora e J.A.K. Hey (orgs.) *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Rowman & Littlefield Publishers, p. 328–344. Disponível em: <https://www.ebsco.com/terms-of-use> (Acessado: 16 de junho de 2021).

Caetano, G. (2019) “Los nuevos rumbos del Mercosur. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña”, *Foro Internacional*, 235(1), p. 47–88. Disponível em: <https://doi.org/10.24201/fi.v59il.2582>.

Caetano, G., López Burian, C. e Luján, C. (2021) “La política exterior de Uruguay durante el ‘ciclo progresista’ (2005-2020)”, em G. Bidegain, M. Freigedo, e C. Zurbriggen (orgs.) *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. Montevideo: Udelar FCS-DCP, p. 295–320. Disponível em: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/37467>.

Elman, M.F. (1995) “The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard”, *British Journal of Political Science*, 25(2), p. 171–217.

Estrades, C. e Flores, M. (2020) “Trade policymaking in Uruguay: Recent trends and challenges ahead”, *World Economy*, 43(12), p. 3133–3141. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/twec.12957>.

Fernandes, M.P. e Wegner, R. (2018) “Regional integration: Mercosur on the verge of political orientations”, *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 7(13), p. 245–263. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2238-6912.81248>.

Fuccille, A., Luciano, B.T. e Bressan, R.N. (2021) “Para além do comércio: Mercosul, democracia e segurança regional”, *Lua Nova*, (112), p. 217–252. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-217250/112>.

Grugel, J. e Riggirozzi, P. (2012) “Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis”, *Development and Change*, 43(1), p. 1–21. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2011.01746.x>.

Long, T. (2017) “It’s not the size, it’s the relationship: From ‘small states’ to asymmetry”, *International Politics*, 54(2), p. 144–160. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41311-017-0028-x>.

Long, T. (2022) *A Small State’s Guide to Influence in World Politics*. Oxford University Press.

López Burian, C. (2015a) “Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014)”, *Colombia Internacional*, 83, p. 135–169. Disponível em: <https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.06>.

López Burian, C. (2015b) *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015): La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. Doctorado. Universidad de la República.

López Burian, C. e Luján, C. (2025) “Los partidos políticos uruguayos y sus preferencias en política exterior: cambios y continuidades”, *Relaciones Internacionales*, 34(69). Disponível em: <https://doi.org/10.24215/23142766e213>.

López Burian, C. e Míguez, M.C. (2021) “Uruguay como estado pequeño en el Mercosur (1991-2020): Una lectura desde la autonomía regional”, *Lua Nova*, (112), p. 181–216. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-181216/112>.

López Burian, C. e Silva, R.T. (2015) “El discurso político partidario sobre la política exterior en Brasil y Uruguay”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24(2), p. 67–84. Disponível em: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2015000200004&lng=es&nrm=iso&tlng=es (Acessado: 7 de dezembro de 2017).

López Burian, C.M. (2017) “El consenso de los partidos Colorado y Nacional en la política exterior uruguaya (1985-2005)”, *Revista de la Facultad de Derecho*, (42), p. 133–179. Disponível em: <https://doi.org/10.22187/rfd201716>.

Luján, C. e López Burian, C. (2023) “Los aportes del realismo neoclásico al análisis de política exterior. La política exterior de Uruguay frente a la crisis en Venezuela, 2015-2020”, em R. Salgado Espinoza (org.) *La política exterior de los Estados latinoamericanos: enfoques, metodologías y casos*. Quito: FLACSO Ecuador, p. 257–79. Disponível em: <https://doi.org/10.46546/2023-38foro>.

Maass, M. (2009) “The elusive definition of the small state”, *International Politics*, 46(1), p. 65–83. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/ip.2008.37>.

Pose Ferraro, N. (2018) “Ideas y política exterior económica en el mundo en desarrollo. El caso de la salida de Uruguay de las negociaciones del TiSA”, *Desafíos*, 30(2), p. 89–126. Disponível em: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6134>.

Pose, N. e Bizzozero, L. (2019) “Regionalismo, economía política y geopolítica: tensiones y desafíos en la nueva búsqueda de inserción internacional del MERCOSUR”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), p. 249–278. Disponível em: <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.9>.

Revelez, L.B. (2013) “MERCOSUR: agenda de temas y debate de ideas en la segunda década del siglo XXI”, *Boletim Meridiano* 47, 14(135), p. 3–9. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4647/4238> (Acessado: 1º de novembro de 2021).

Riggirozzi, P. e Tussie, D. (2012) “The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America”, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, p. 1–194. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9>.

Rocha-Carpiuc, C., López Burian, C. e Hernández Nilson, D. (2023) “El giro a la derecha en Uruguay, su economía política y la política exterior (2020-2023)”, *Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política* [Preprint]. Disponível em: <https://doi.org/10.14244/tp.v32iesp.3.1037>.

Salgueiro Rubio, F. (2018) “El retiro de Uruguay de las negociaciones del TISA”, *Revista de la Facultad de Derecho*, (44), p. 1–38. Disponível em: <https://doi.org/10.22187/rfd2018n44a4>.

Silva, A.L.R. da e Rodrigues, K.D. (2011) “Além das ‘assimetrias’: a participação do Uruguai e do Paraguai no Mercosul”, *Meridiano* 47, 12(125), p. 25–31. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4291?articlesBySimilarityPage=1>.

Thorhallsson, B. e Steinsson, S. (2017) “Small State Foreign Policy”, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.484>.

Yaffé, J. (2009) “Le système et les partis politiques après la victoire du Frente Amplio”, *Problèmes d’Amérique latine*, 74(4), p. 37–62. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/pal.074.0037>.